دراسات عالمية

Panton 318 C

نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط
منظور دستوري حول العراق وأفغانستان

محمد نسيب أوجون ومراد أصلان

تصوير

أحمد ياسين

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

العدد 132

@Ahmedyassin90

تصوير
إحمد ياسين

نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط
منظور دستوري حول العراق وأفغانستان

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

أنشئ مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية في أبوظبي بتاريخ 14 آذار/ مارس 1994؛كمؤسسة بحثية مستقلة تعنى بدراسة القضايا الاستراتيجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمعلوماتية، التي تهم دولة الإمارات العربية المتحدة ومنطقة الخليج العربي خصوصاً والعالم العربي عموماً، ومتابعة أهم المستجدات الإقليمية والدولية.

وفي إطار التفاعل الثقافي والتعاون العلمي، يصدر المركز سلسلة **دراسات عالمية** التي تعنى بترجمة أهم الدراسات والبحوث التي تنشر في دوريات عالمية مرموقة، وتتصل موضوعاتها باهتمامات المركز العلمية، كما تهتم بنشر البحوث والدراسات بأقلام مشاهير الكتاب ورجال السياسة. ويرحب المركز بتلقي البحوث والدراسات المترجمة، وفق قواعد النشر الخاصة بالسلسلة.

رئيس التحرير: **أمل عبدالله الهدّابي**

تصوير
أحمد ياسين

دراسات عالمية

نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط

منظور دستوري حول العراق وأفغانستان

محمد نسيب أوجون ومراد أصلان

العدد 132

تصوير
أحمد ياسين

تصدر عن

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

محتوىٰ الدراسة لا يعبر بالضـرورة عن وجهة نظر المركز

This is an authorized translation of "Theory and Practice of State Building in the Middle East: A Constitutional Perspective on Iraq and Afghanistan," by Mehmet Nesip Ogun and Murat Aslan, and published in the *Journal of Applied Security Research*, 8 (2013): 374–403. The ECSSR is indebted to the authors and original publisher (Taylor & Francis Group, LLC) for permitting the translation, publication and distribution of the above title under its name.

©مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية 2014

حقوق الطبع والنشـر محفوظة

الطبعة الأولى 2014

ISSN 1682-1211

النسخـــة العاديـــة ISBN 978-9948-14-893-7

النسخة الإلكترونية ISBN 978-9948-14-894-4

توجه المراسلات باسم رئيس تحرير سلسلة **دراسات عالمية**

على العنوان الآتي:

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

ص ب: 4567

أبوظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: +9712-4044541

فاكس: +9712-4044542

E-mail: pubdis@ecssr.ae

Website: http://www.ecssr.ae

المحتويـات

الملخص 7

المقدمة 7

السياق المفاهيمي لفشل الدولة 12

مفهوم بناء الدولة 16

دراسة حالة: عمليات بناء الدولة في أفغانستان والعراق 22

إطار دستوري لبناء الدولة 27

الخاتمة 41

الملحق 45

المراجع 49

نبذة عن المؤلفَين 51

تصوير أحمد ياسين

تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

الملخص

يشكل فشل الدولة تهديداً كبيراً للنظام العالمي القائم؛ لذا دأب العالم الغربي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية على بذل الجهود للحيلولة دون فشل الدولة. وتعدّ عمليات بناء الدولة ضرورية لإعادة تأكيد النظام العالمي، على الرغم من أن تكاليف هذه المساعي يمكن أن تكون باهظة. كما أن إعداد الدستور يمكن أن يكون عاملاً مهماً في هذه العملية لتحديد نوع الدولة المنشودة التي يجري بناؤها. في هذه الدراسة، يمكن معاينة عمليات بناء الدولة وإعداد الدستور في كلٍّ من العراق وأفغانستان من أجل تحليل مدى نجاح أي نوع من أنواع الدول التي يجري فرضها في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وبخاصة من بين الدول الإسلامية. ويمكن تقييم النتائج المحتملة بعد الاضطرابات الأخيرة في الدول العربية من خلال هذا التحليل.

المقدمة

ظل العالم في تغير مستمر منذ تسعينيات القرن العشرين، ويبدو أن النماذج والمفاهيم الحالية غير كافية لتفسير هذه الأحداث. فقد تحوَّل الفهم التقليدي لسياسة القوة مع حدوث تغييرات جوهرية تأثرت بأطراف فاعلة جديدة ذات مصالح جديدة. وأدى هذا التحول إلى تنامي بعض الشكوك بشأن استقرار التوازن الدولي، بينما انتهى ظهور الأيديولوجيات المتنافسة التي كان بعضها يتحدى بعضاً في سياسة القوة، إلى انتصار النهج الليبرالي وفقاً لفرانسيس فوكوياما (Fukuyama, 1992, p.1). ولقد أثّر التوازن المتغير لسياسة القوة في الدول؛ فالدول الاستبدادية التي كانت قوية ذات يوم، والتي كانت تحظى بمساندة كبيرة من القوى العظمى تشهد الآن ضعفاً بسبب الافتقار إلى الدعم في الوقت الحاضر. وتواجه هذه الدول نمو المعارضة المدنية لديها، وظهور تهديدات جديدة لوجودها، بالإضافة إلى تأثير التهديدات الناعمة مثل الإرهاب. من هنا، بدا أن مفهوم الدولة يواجه أزمة بعد الحرب الباردة، وتبين أن الدول التي "أُنشئت" بحدود مصطنعة،

في مرحلة ما بعد الاستعمار، "ضعيفة"؛ إذ إنها تفتقر إلى القدرة على السيطرة على أراضيها نظراً إلى التركيبة العرقية والدينية والقَبَلية المختلفة في مجتمعاتها. كذلك، تشكل هذه الدول، التي تشهد بنيتها ضعفاً وتداعياً، مصدراً للاضطراب بالنسبة إلى العالم كافة، وللغرب بصورة خاصة.

ولا يعدّ الشرق الأوسط استثناءً لهذا الاتجاه؛ فالدول الراسخة في الشرق الأوسط كانت ضعيفة هيكلياً حين اختارتها القوى الاستعمارية، كما أن البنية ثنائية القطبية في حقبة الحرب الباردة وفرت دعماً اقتصادياً وأمنياً لهذه الدول. لكن حقبة ما بعد الحرب الباردة أوجدت القضايا الإشكالية الخفية المحتملة المتعلقة ببنية هذه الدول. وعلى سبيل المثال، فإن الفجوة بين الهويات، بين الأمّة والدولة، كانت ميّالة إلى إيجاد حالة عدم استقرار في الدول "الراسخة". كما أن تلاشي الدعم الخارجي للدول الآخذة في الضعف كشف ولاءات الهويات المختلفة لجهات دون المستوى الوطني بدلاً من الدولة. وقد دفع تلاشي الدعم الخارجي دولَ الشرق الأوسط إلى البحث عن الدعم من الديناميات الداخلية. فعلى سبيل المثال، يتم تشجيع الهوية الإسلامية لتشظية وحدة المجتمع وتعزيز السلطة. وكان حل أزمة الهوية في الدول الضعيفة يتمثل في قمع "الهوية الأخرى" أو تعزيز هوية مشتركة. ففي أفغانستان، مثلاً، قمع نظام يستند إلى الشريعة مختلف المجموعات العرقية الأخرى. وكمثال آخر، عزز نظام صدام حسين السابق في العراق هوية عربية موحدة لإظهار فرادة البلد وتميزه في الوقت الذي قمع فيه الأكراد في الشمال. وقد أشارت كلتا الحالتين إلى أن مثل هذه الدول الشرق أوسطية يمكن أن تنشر هشاشتها الداخلية بسهولة إلى مَظْلمات إقليمية أو عالمية، بيد أن كلاً من الديناميات الخارجية والمحلية جعلت هذه الدول موضع شك فيما يتعلق بالنظام الكلي للمنطقة والعالم. وأخيراً، فإن استياء الناس والاضطرابات التي تشهدها الدول العربية هذه الأيام، التي يطلق عليها الربيع العربي، يُنظر إليها بوصفها تُنذر بـ "تغيير" في المنطقة.

ما التدابير التي ينبغي اتخاذها كي لا تتحدى الدول الضعيفة الاستقرار في إقليم الشرق الأوسط الغني بالموارد والدول الرئيسية التي تعتمد على الطاقة؟ من شأن تصور

واقعي في مثل هذه الحالة المطالبة بالحفاظ على مصالح الدول الرئيسية (التحالف الغربي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية)، والقيام بالتدخل لتحقيق التوازن في التهديدات المحتملة التي تهدد الاستقرار والنظام. من ناحية أخرى، تشير المقاربة الهيكلية إلى "الحفاظ على العلاقات الأساسية-الهامشية القائمة" من أجل إبقاء "الدول المتحدية تحت التسلسل الهرمي للدول الرئيسية" (Hinnebusch & Ehteshami, 2002, pp. 1-5). وإذا تعلق الأمر بالهيكل العام للنظام، فإن اقتصادات الدول الغربية التي تعتمد على الموارد تتطلب مراقبة حثيثة، والتدخل -إذا لزم الأمر- في الشؤون الداخلية والعابرة للحدود للدول غير المستقرة. ومن السهل تصوير تدخل محتمل في دول مثل أفغانستان والعراق كفائدة مشتركة لكل من الدول الرئيسية والدول الهامشية للحفاظ على بنية المنظومة. ويعود السبب في ذلك إلى أنه لا يمكن السماح لأي قوة إقليمية أن تتحدى النظام، كما لا يمكن لها أن تتأتى المقدرة لـ "إعادة ترتيب" المنظومة. ويتوقع من القوة المهيمنة، وهي الولايات المتحدة في الوقت الراهن، الدفاع عن النظام الدولي القائم، لضمان الوصول إلى الموارد في الشرق الأوسط، ومنع التهديدات الناعمة الجديدة الناشئة من النهوض في البلدان الهامشية غير المستقرة.

وبالأخذ في الحسبان التطورات السياسية الشاملة، فإن ثمة حدثين كامنين نسبياً قد أصبحا نقطتي تحول في النهج تجاه الدول التي تشهد ضعفاً بنيوياً في الشرق الأوسط: الحدث المهم الأول؛ هو الهجوم الإرهابي في الحادي عشر من سبتمبر 2001؛ فقد كان هذا الحدث نقطة تحول في المقاربات نحو الدول أو الأنظمة المعادية للغرب. واتُّهم نظام طالبان في أفغانستان بإيواء أعضاء تنظيم القاعدة المتطرف، وتم بالتالي استهدافه لإطاحته من قبل المحافظين الجدد في الولايات المتحدة. وكان يُنظر إلى أفغانستان باعتبارها مصدراً للتهديد العالمي بسبب بنيتها الضعيفة وموقفها غير المتعاون تجاه السلام العالمي. أما القضية الثانية فكانت قيام العراق بغزو دولة الكويت (1990). فقد أدى اجتياح العراق دولة الكويت، واستمرار الأزمة إلى قيام الولايات المتحدة بغزو العراق، على الرغم من وجود أوجه قصور استراتيجية نظراً إلى الحجة الأمريكية وراء الحرب. ويمكن النظر إلى حالة العراق

في عام 2003 باعتبارها برهاناً واضحاً على منع أي أنظمة معادية للغرب، وخاصة في الشرق الأوسط، من تهديد المصالح الغربية. ولم يكن ليتم التسامح مع أي تغيير أو احتمال ظهور تحدٍّ للتركيبة في الشرق الأوسط الغني بالموارد ووجود زعيم معادٍ للولايات المتحدة، مثل صدام حسين.

عند المقارنة بين كلا التدخلين، فإنه يمكن ملاحظة مجموعة واسعة من القواسم المشتركة: أولاً، كلتا العمليتين مثّلت تدخلاً عسكرياً بدلاً من مهمات لمنع نشوب الصراعات، على غرار تلك التي حدثت في البوسنة، أو كوسوفا، أو الصومال. وكانت الأهداف من عمليتَي التدخل تغيير نظامي الحكم في كل من أفغانستان والعراق بدلاً من أن تكون أهدافاً نابعة من دوافع إنسانية محضة. ثانياً، نفذتْ عمليتَي التدخل مجموعةُ دول بقيادة الولايات المتحدة. وعليه، تم الحصول على قبول عام من البنية السياسية العالمية، من خلال تشكيل تحالف للدول والمنظمات، على الرغم من وجود أصوات رافضة في حالة العراق. ثالثاً، أفرز ما بعد الصراع في كلا التدخلين عمليات إعادة بناء للدولتين. لذا، فإن مفهوم بناء الدولة يمكن تطبيقه على كلتا الحالتين. ويُتوقع من الدولتين أو النظامين حديثي البناء خدمةَ مصالح الدول الرئيسية. رابعاً، تم دفع كلتا الحالتين باتجاه بناء ديمقراطيتين على النمط الغربي وتعزيز الليبرالية السياسية. وكان الدافع نحو أفغانستان منع التطرف، وإثبات كيف أنه يمكن تحويل آلية دولة متطرفة إلى نمط غربي معتدل وديمقراطي، مع الحفاظ في الوقت ذاته على سماتها "الإسلامية". لكن لسوء الحظ لا يزال التمرد ضد التحالف بقيادة حلف شمال الأطلسي (الناتو) يعوق الهدف النهائي للعالم الغربي بقيادة الولايات المتحدة، على الرغم من تحقُّق تقدم كبير. من جهة أخرى، تبيَّن، من جديد، أن التدخل في العراق عبارة عن عملية بناء دولة على النمط الغربي برغم التمرد. وقد غضّت الدول الرئيسية الطرفَ عن الطبيعة الإسلامية لكلتا الدولتين للحفاظ على بنية المناطق وكذلك لبناء هوية مشتركة تتفوق على الهويات الفرعية. خامساً، يتم استئناف عمليتي بناء الدولتين من خلال عمليتي وضع الدستور في كل منهما، الذي سيشكل المبادئ الأساسية لنظامي الحكم المرجوّين. ويعكس

الدستوران المفروضان بوضوح نوع بنية الدولة التي يتم إنشاؤها في الشـرق الأوسـط. سادساً، تمثّل الحالة العراقية السمات العربية النموذجية، في حين تضـم الحالـة الأفغانيـة خصائص آسيوية-فارسية وشـرق أوسطية. وأخيراً، يُنظر إلى كلتا الدولتين من منظـور غربي ككيانين إسلاميين، على الرغم من أن النظام العراقي الذي تمت إطاحته قدم صورة علمانية مقابل تطبيق الشـريعة الإسلامية في نظام طالبان. وإذا كان التحامل الغربي يُبدي قلقاً من أن الإسلام يشكل تهديداً للعالم الغربي، فإن كلتا عمليتي بنـاء الدولـة إذن مـن شأنهما أن توضحا أي نوع من الحكم ذي المعالم الإسلامية الذي ترغب فيه الدول الغربية بقيادة الولايات المتحدة. ونتيجة لذلك، ستحاول هذه الدراسة تناول المنظـور البنيـوي لتحليل جهود بناء الدول في الشـرق الأوسط ضمن إطار عملية إعداد الدسـتور. وقـد يتم أخذ المنظور الواقعي في الحسبان لتبرير توجه الدول القائم على المصالح. غير أنه ثمة تقييم بأن الوسائل التي تتم من خلالها جهـود بنـاء الدولـة في الشـرق الأوسـط تجعـل المنظور الواقعي غير كافٍ لتبرير التدخلات.

وإذا ما أخذنا في الحسبان الحقائق والرؤى النظرية السـابقة، فـإن الغـرض مـن هـذه الدراسة تحديد نوع النظام السياسـي المفروض والـذي سـيتم فرضـه في الـدول الشــرق أوسطية. وسيفرض الدستوران في أفغانستان والعراق، بإشــراف المجتمـع الـدولي، آليـة الدولة المنشودة وفقاً لمفاهيم الدول الغربية، وخاصة الولايات المتحدة. وستكشف المعاينة الدستورية في كلا البلدين طبيعة كل منهما مـن حيـث الجوانـب السياسـية، والاجتماعيـة، والقضائية، والبنيوية. سيعتمد أسلوب الدراسة، أولاً، عـلى معاينـة سـياق فشـل الدولـة وعمليات بناء الدولة، لعرض ماهيّة الجهود التي تضفي الشـرعية على التدخلات الأجنبية في الدول الآخذة في الضعف. وسوف تكون هناك مناقشة واضحة حول كيفيـة اسـتغلال هذه المفاهيم الجديدة لتشكيل الأقاليم والأنظمة الإشكالية، خاصة في الشـرق الأوسـط. وسيبحث القسم التالي حالتي بناء الدولة في كل من العـراق وأفغانسـتان. وأخـيراً، سـتتم معاينة تحليل مفصل لعمليتي إعداد الدستور في البلدين ودراسة دستوريهما لتحديد إذا مـا كانت توجد أي قواسم مشـتركة أو تباينـات؛ للتوصـل إلى نتيجـة بشـأن الجهـود الغربيـة

لتشكيل الشرق الأوسط. ومن خلال هذه الدراسة المقارِنة، يمكن تقييم إجراءات المتابعة التي يقوم بها العالم الغربي نحو "لَبرلة" الدول العربية.

السياق المفاهيمي لفشل الدولة

قال تولستوي إن "كل الأسر السعيدة سعداء على حد سواء، في حين أن كل أسرة تعيسة إنما تعيسة بطريقتها الخاصة". وينطبق الشيء نفسه على الدول، حيث تدخل الدول الناجحة اقتصاداً معولماً ومتجانساً بنيوياً، بينما تنزلق الدول الأضعف إلى فوضى فردية (Chesterman, 2005, p.1). ويتوقع من أي دولة، سواء أكان ينظر إليها باعتبارها الطرف الفاعل الأساسي في العلاقات الدولية أم غير ذلك، أن تؤدي دورها المرسوم لها، لا أن تعرقل النظام القائم. ومن شأن أي فشل للدولة أن يؤثر بصورة سلبية في استقرار ونظام الأطراف الدولية الفاعلة، كما في شعبها.

بيد أن حقبة ما بعد الحرب الباردة شهدت أزمة الدولة في القيام بمسؤولياتها. من هنا، بدا أن التدخل الأجنبي لبناء آلية مسؤولة للدولة شكّل مساراً لتحقيق التوازن في النظام في العقود الأخيرة. وقد أدت المخاوف الأمنية في الدول الغربية إلى التدخل في الدول الفاشلة، أو التي في طريقها إلى الفشل، لبناء آلية ملائمة للدولة بما يتفق ومنظومة الحكم المنشودة. ولن يسمح تحديداً للمناطق الاستراتيجية الغنية بالموارد، مثل الشرق الأوسط، بالانهيار والتهديد بعدم الاستقرار، لأن ذلك سيعرِّض البنية الكلية للمنظومة الدولية للخطر. فعلى سبيل المثال أثبت نظام طالبان في أفغانستان كيف أن دولة مفكَّكة يمكن أن تكون ملاذاً لمصدر متنامٍ من عدم الاستقرار: التطرف والإرهاب. وهناك حالة أخرى، تتمثل في العراق الذي برهن كيف أن نظاماً استبدادياً فاشلاً يمكنه تهديد المصالح الغربية في الشرق الأوسط.

ما الملامح التي تحدد أن أي دولة أو نظام على حافة الفشل أو الانهيار؟ إن الجواب عن هذا السؤال سوف يبرر التدخلات الاستباقية الغربية في الدول "الفاشلة". يجب على

الدولة الإيفاء بالتزاماتها. فالوظيفة الأولية للدولة هي توفير "منافع سياسية إيجابية" مثل السيادة، والعقد الاجتماعي، والالتزامات الدستورية (Rotberg, 2002, p.85). إن المنافع السياسية من شأنها أن تستجيب لهموم المواطنين ومطالبهم، في الوقت الذي تتبنى فيه الدولة مصالح شعبها. أضف إلى ذلك أن الدولة ستحقق توازناً بين تأثيرات القوى الخارجية المختلفة، كما ستواصل القيام بالمسؤوليات المنبثقة عن كونها عضواً في مجتمع الدول. وينبغي أن تكون أولويات الدولة توفير الأمن ضد التهديدات الخارجية/ الداخلية، ومنع الجريمة، وحل النزاعات بين المواطنين، وحفظ النظام والبنية الاجتماعية. وتتطلب المنافع السياسية من المواطنين المشاركة في السياسة، والعملية السياسية بشكل كامل وحرّ ومدار علناً، بالإضافة إلى حماية الحريات الأساسية وضمان تقدمها، عند الضرورة. ومع ذلك فإن الخدمات مثل الصحة، والتعليم، والمالية، والبنية التحتية، تكمل وظيفة الدولة، في الوقت الذي تبرر فيه وجودها.

ثمة معيار أساسي آخر يتمثل في مفهوم "الحكم الرشيد" (Robinson, 2007, p. 11). وتنطوي فكرة الحكم الرشيد على مدلولين: الأول، مدلول إداري تقني؛ وهو الإدارة العامة المنفتحة والكفؤة التي من شأنها أن توفر الوضوح، والاستقرار، والقدرة على التوقع. أما الثاني، فهو السياسة الديمقراطية التي تتيح المساءلة. وتجعل نوعية المنظومة الحكومية، كما يحاجج يوريس فورهوفه Joris Voorhoeve، المنظومة الحكومية ذات كفاءة وشرعية (Voorhoeve, 2007, p. 29). كما أن طبيعة الدولة من حيث الأمن، والقبول، والفاعلية، والنطاق العام، والفقر تسهم في الحكم الرشيد، بينما من شأن غياب ذلك أن يخلّ بموثوقية الدولة؛ ما يؤدي إلى فشلها. وإذا ما قيض لنا النظر عن كثب إلى السياق المفاهيمي لفشل الدولة، يكون لدينا خط طولي من أربع فئات واسعة تشكل النمط الرئيسي، بصرف النظر عن مفهوم شبه الدولة، وهي: دول ضعيفة، ودول متداعية، ودول فاشلة، ودول منهارة. ولا بد من دراسة سياق هذه المصطلحات لفهم الطرق التي تنظر بها الدول الرئيسية إلى دول الشرق الأوسط.

بعد الحرب العالمية الثانية، سرعت عملية إنهاء الاستعمار ظهور دول جديدة يمكن تصنيف العديد منها على أنها "أشباه دول". ولقد بُنيت هذه الدول على أسس المناطق

الخاضعة للاستعمار مع التغاضـي عن التركيبة الإثنية، وترك العديد من الشتات في البلدان المجاورة. وتتميز السمة الرئيسية لـ "شبه الدولة" بأنها مدعومة من أطراف خارجية فاعلـة بدلاً من الاعتماد على مقوماتها ومؤسساتها الخاصة. ويمكن لهذه الدولة أن تظهـر ضـعيفة أو تصبح دولة منهارة تبعاً لغياب الدعم. كما يمكن لها أن تأخذ شكل دولة الظـل، حيـث يكون الحكم فيها لرجل قوي يتخفى تحت غطاء السيادة التـي يولـدها اعـتراف خـارجي بهذه الدولة.

من جانب آخر، فإن الدولة الضعيفة هي دولة لا تمتلك "القدرات لاختراق المجتمع، وتنظيم العلاقات الاجتماعية، واستخراج الموارد، وتخصيص الموارد أو استخدامها بطـرق محددة" (Migdal, 1988, p.4). وحيثما تكون هذه القدرات مرتفعة، فإن الدول، بحسـب تعبير تشارلز مان Charles Mann، تمتلك "قوة البنية التحتية" أو يمكـن أن تطلـق عليهـا "دول قوية". ويوجد هذا الشكل من القوة حيث لا تكون عملية صنع القرار معزولة عـن الهموم الاجتماعية. من ناحية أخرى، قد لا تكون الدول الضعيفة، التي تفتقر إلى قوة البنية التحتية هذه، قادرة على التكيف. فهي تسـتند إلى سـلطة اسـتبدادية، كـما أن عمليـة صـنع القرار فيها مركزية. ويمكن أن تكون لدى هذه الـدول أسـس روحيـة أو إثنيـة لاخـتراق المجتمع. وقد يكون ضعف الدولة ضعفاً متأصلاً، أو قد تكون الدولة قوية بصفة أساسـية لكنها ضعيفة بصورة مؤقتة، أو قد تكون خليطـاً مـن الاثنـين معـاً. إلى ذلـك، قـد تـؤدي الجغرافيـا والظـروف الاقتصـادية إلى ضـعف شـديد في طبيعـة الدولـة. كـما أن العـداوة الداخلية، والاستبداد، والتهديدات الخارجية الناشئة يمكن أن تسبب ضعفاً مؤقتاً.

إن الكثير من المناقشات حول الدول الفاشلة تحذف سلسلة من المشكلات التعريفية، أكثرها وضوحاً حول طبيعة الدولة نفسها. وإذا كان من المسلَّم به أن الدولـة أداة لتحقيـق عقد اجتماعي، فإن فشل الدولة في هذه الحالة هو العجز عن توفير المنافع العامة الأساسية. أما إذا تم تعريف الدولة من حيث قدرتها على ممارسة احتكار عـلى الاسـتخدام المشـــروع للقوة على أراضيها، فإن فشل الدولة يحدث حين تنهار هياكل السلطة. أو إذا كانت الدولة متشكلة بقدرتها القانونية، فإن الفشل يتمثل في العجز عن ممارسة مثل هـذه السـلطات أو

القوى بصورة فعالة (Chesterman, 2005, p.2). بعبارة أخرى، إن مثل هـذه الدولـة لا تعود قادرة على توفير المنافع السياسية الإيجابية لشـعبها (Rotberg, 2002, p.85). وحـين تفقد الحكومة شـرعيتها في عيون وقلوب جمهور متزايد من مواطنيها، فإن الدولة القوميـة تصبح غير شـرعية. وقد لا تكون الدولة هي التي "تفشل"، لكنْ يمكن أن تكون الحكومة الحكومة هي التي تختبر الفشل أو بعض زعمائها الفرديين. كذلك قد تكون البيئة مضـطربة وخطرة، تكتنفها صـراعات حادة، وتشهد نزاعات مريرة بين فصائل متحاربـة. وعـلى مـا يبدو، لا يمكن التعاطي مع فشل الدولة من المخـاوف الداخليـة فحسـب، وإنـما أيضـاً في سياق وفاء الدولة بالتزاماتها الدولية.

وتشكل الدولة المنهارة نسخة نادرة ومتطرفة من الدولة الفاشـلة، حيـث تنهـار بنيـة الدولة، وسلطتها، وقانونها ونظامها السياسـي، وينبغي إعادة تركيبها. والتمييز بين الدولة الضعيفة والفاشـلة لـيس بـذلك الوضـوح. كـما أن الطريـق إلى الانهيـار غـامض أيضـاً. ويُفترض في كثير من الأحيان أن انهيار هياكل أو بنى الدولة، سواء من خلال الهزيمة عـلى يد قوة خارجية أو نتيجة لفوضـى داخلية، يؤدي إلى فراغ في السـلطة السياسـية. وتكمـن المشكلة الأساسية في كيفية التوصل إلى أفضل طريقة لضـمان الأمـن المـادي والاقتصـادي للنفس. ويمكن لجهات أو كيانات من خارج الدولة في مثل هذه المواقف ممارسة درجـات متفاوتة من السلطة السياسية على السكان المحليين، وتقديم خدمات اجتماعية أساسية مـن التعليم إلى الرعاية الطبية في بعض الأحيـان (Chesterman, 2005, p.5). وهنـاك درجـة أخرى من الدولة الفاشلة وهي الدولة المارقة. وتصبح الدول القومية مؤهلة لتكون مارقة إذا احتلت موقعاً متقدماً على مقياسين متوازيين: القمع والعدوان. من السهل وصم تلـك الدول القومية التـي تضـطهد شـعوبها بشـكل منهجـي، وتنكـر عليهـا حقـوق الإنسـان والحريات المدنية، وتقمع الحريات السياسية بشدة، وتمنع الفرص الاقتصادية الفردية.

إذا عاينّا سمات الدول الفاشلة، فسيتبين بوضوح أن الوقاية من الفشل أكثـر جـدوى من بناء الدولة من حيـث التكـاليف وخسـارة الأرواح البشــرية. ويعـدّ تحصـين الـدول الضعيفة من الفشل أسهل بكثير من إحياء الدولة بعد فشلها أو انهيارها على نحو حتمـي.

وبالتالي فإن توقع فشل الدولة يعني القدرة على توليد استجابة فعالة. ويمكن الزعم بأن السياسة الغربية ضد سوريا تسير في هذا الاتجاه. غير أن السؤال المطروح هنا هو كيفية التنبؤ بفشل محتمل لدولة ما. يمكن استخدام المؤشرات في الملحق الوارد في آخر الدراسة لتحديد الفشل، لكن سوء استخدام هذه المفاهيم يمكن أن يؤدي إلى خلق أمر واقع لأولئك الأشخاص الذين لديهم مصالح "واقعية". من جهة أخرى، يبدو فشل الدولة عذراً جيداً لتدخل خارجي لـ"منع" كوارث إنسانية ولبناء دول "ديمقراطية، فاعلة". ويتم تلخيص مقارنة إجمالية بين الدول القوية والفاشلة في الملحق. لكن، ماذا لو كان من غير الممكن منع فشل الدولة؟ والجواب هو الحاجة إلى القيام بخطوة إضافية، وهي أكثر كلفة مما يتطلبه المنع؛ وهي: بناء الدولة.

مفهوم بناء الدولة

يبدو أن الموضوع المهيمن في العلاقات الدولية في الوقت الحاضر معكوس على نحو متماثل تقريباً مع ما كانت الحال عليه في تسعينيات القرن الماضي، من حيث بناء الدولة (الحاجة الملحة إلى بناء دول مستقلة قابلة للحياة). وكما يجادل كانليف Cunliffe، تبدو السياسة الدولية وكأنها تسير في اتجاه معاكس: أي عودة الدولة (Jenkins & Plowden, 2006, p.1). ولكن ما نوع الدولة التي لابد من إعادة بنائها وكيف؟ تبحث كيت جنكينز Kate Jenkins في التصور المفاهيمي تحت موضوع "بناء الأمة" على الرغم من أن بناء الدولة وبناء الأمة يختلفان من حيث السياق المفاهيمي. وتؤكد جنكينز على بناء الأمة كتدخل من قوة خارجية من أجل تغيير النظام، ونشر الديمقراطية، ما يصب في النهاية في مصلحة نظام عالمي قوي وسلمي. بيد أنه إذا ما قُدِّر للمرء استخدام التعريف التقليدي للأمة، فإن بناء الأمة يتطلب خلق قيم مشتركة، وتقاليد، وذاكرة تاريخية، وأخيراً شرعية سياسية. لكن معظم الأدبيات الأمريكية تستخدم كلا المصطلحين: بناء الدولة وبناء الأمة في السياق نفسه. ويطرح فوكوياما نقداً على النمط الأوروبي للاستخدام الأمريكي لمصطلح بناء "الأمة". ويبدو أنه محقّ في أن فهم كلمة "أمة" -كشعب له قيم مشتركة،

وتقاليد وتاريخ مشترك- لا يمكن بناؤها. بل إن الأمة تتطور تدريجياً من عملية تطور تاريخية غير مخطط لها. ويصحح فوكوياما الفهم الأمريكي مؤكداً أن "بناء الدولة عبارة عن عن بناء مؤسسات سياسية أو تعزيز التنمية الاقتصادية" (Fukuyama, 2006, p. 3). ويتفق تشيسترمان Chesterman (2005) مع فوكوياما، ويزعم أن مصطلح بناء "الأمة" هو مصطلح فضفاض، وغامض، وانتقاصي في الغالب. لذا فإن التركيز ينبغي أن ينصب على الدولة لا على الأمة.

ويبدو أن بناء الدولة والأمة معقد في إطار الشرق الأوسط؛ إذ إن أغلبية دول الشرق الأوسط جزء من الأمة العربية كلها. ولقد فُرض على هذه الأمة العيش تحت سلطة دول "أوجدتها" القوى الاستعمارية. وتميل هذه الدول، التي "أنشئت" بشكل مصطنع، إلى توليد عدم الاستقرار، كما تواجه احتمال الانهيار أو أن تصبح دولاً فاشلة في الوقت الحاضر.

ينبغي تمييز بناء الدولة عن بناء السلام الذي يتطلب تدخلاً في نزاع مسلح بين طرفين متحاربين. ويمكن تأطير بناء الدولة من خلال جهود إصلاح المؤسسات الحكومية أو تمتينها، وخلق هياكل لمأسسة الدولة. من جانب آخر تستدعي عمليتا التدخل في أفغانستان والعراق في الذاكرة جهود بناء النظام أو بناء الديمقراطية في إطار بناء الدولة. على أن كلتا الحكومتين في البلدين لم تكونا توفران التشكيلة الكاملة من المنافع العامة. فقد كانت هناك مؤسسات فاعلة تعمل بآليات دولة تم تصميمها بشكل سيئ. ومع ذلك، كانت حكومتا البلدين تعرقلان مصالح الدول الرئيسية أيضاً. لكن، يمكن وصف حقبة ما بعد النزاع بأنها تميزت بجهود عملية بناء الدولة لأن التدخل العسكري هدم آلية الدولة في البلدين.

ثمة قضية بارزة وهي إضفاء الشرعية على عمليات التدخل من أجل بناء الدولة. وقد تكون هناك وسائل جمة لإضفاء الشرعية على عملية بناء الدولة، خاصة إذا كان التدخل مطلوباً. ويمكن إعطاء هذه الوسائل كمهمة يتم إسنادها من سلطة ذات سيادة أو من قانون دولي معترف به عالمياً أو من خلال انخراط منظمات دولية (Wilde, 2007, pp.

(40-34. وبالنسبة إلى السلطة ذات السيادة، فإن السلطة التي تضفي الشرعية يمكن أن تكون ميثاق الأمم المتحدة، أو قرارات مجلس الأمن، أو موافقة السكان المحليين. وفيما يتعلق بالقانون الدولي، يمكن أن تكون أهداف كتمكين نقل السلطة، وحثّ الأطراف على الموافقة على الحل السلمي المتفق عليه، وحقوق الإنسان، وتسهيل انتخابات حرة ونزيهة أمثلةً على ذلك. وأخيراً يمكن للمنظمات الدولية، بوصفها حكَماً نزيهاً، أن تضفي الشرعية على جهود بناء الدولة من خلال قراراتها، وتشجيعها. وكانت عمليتا التدخل في كل من أفغانستان والعراق قد شرعت بهما الولايات المتحدة. وكان الهدف من التدخل في أفغانستان إسقاط نظام طالبان الذي كان يؤوي أفراد تنظيم القاعدة في البلاد. أما في حالة العراق فجاء التدخل نتيجة للتضارب في مصالح الولايات المتحدة، كقوة "أساسية"، نظراً إلى قيام العراق باجتياح دولة الكويت، والاتهامات اللاحقة ضد نظام صدام حسين. وكان العراق بقيادة صدام يمثل تهديداً لدول الشرق أوسطية الغنية بالموارد.

وكانت الحالة الأفغانية قد حظيت بشرعية جزئية من الأمم المتحدة،* وذلك مقابل أوجه القصور في حالة العراق، المتصلة بنشر القوات العسكرية الأمريكية. بيد أن القصور لم يشكل تحدياً لتصورات الدول الرئيسية بأن العراق دولة فاشلة تنشر تهديدات "ناعمة" و"صلبة"، في الوقت الذي تنتهك فيه حق شعبها بأن يتمتع بـ"حكم رشيد". وبرزت المخاوف بشأن حقوق الإنسان تحديداً كذريعة لتبرير التدخل بعد تسعينيات القرن العشرين. وبدت الدوافع الأخلاقية، كانتهاكات حقوق الإنسان، جانباً دعائياً لعمليات التدخل من أجل بناء الدولة، وهو ما أثار جدلاً حول ممارسة القوة دون "مسؤولية" (Cunliffe, 2007, p. 51). إن المسألة هنا هي أن القضايا الأخلاقية، مثل تعزيز حقوق الإنسان، أصبحت وسيلة لتبرير بناء الدولة. على أنه ثمة حقيقة أيضاً مفادها أن البشر قوّضوا "استقلالية" الدول. فعمليتا التدخل في أفغانستان والعراق كانتا غزوتين استهدفتا سيادة البلدين، على الرغم من الزعم باستبدال النظامين اللذين تم إسقاطهما بحكومتين "مسؤولتين" و"مستقرتين" و"يمكن مساءلتهما" وفقاً للمعايير الغربية.

* أصدر مجلس الأمن الدولي قراراً فقط لحماية كابول من قبل قوة المساعدة الأمنية الدولية (إيساف) في ديسمبر 2001، وتولى حلف شمال الأطلسي (الناتو) السيطرة على قوة "إيساف". وقد وفرت مشاركة الناتو الشرعية للغزو الأمريكي. (المؤلفان)

الجدول (1)

خمسة أبعاد وتعريفات لعملية بناء الدولة

عملية تعزيز قدرة الدولة، ومؤسساتها، وشرعيتها				
العمليات السياسية	علاقات الدولة/ المجتمع	شرعية الدولة	التوقعات الاجتماعية	القدرة على القيام بوظائف الدولة
الانتخابات	الحوار العام	أسباب متباينة للولاء	ما تتوقعه المجموعات الاجتماعية من الدولة	الأمن
العمليات البرلمانية	مساهمة المجتمع في صنع السياسات			حكم القانون والوصول إلى العدالة
اللامركزية				فرض الضرائب
				إيصال الخدمات
				الإدارة الاقتصادية والبيئية

وبصرف النظر عن تبرير جهود بناء الدولة، ثمة مسألة أخرى تتمثل في سياق بناء الدولة في حال البدء بالأمر. فمن الأهمية بمكان تحديد أجندة بناء الدولة في جدول زمني واضح. كما أن لكل حالة بناء للدولة مساراً مختلفاً بالاعتماد على حقائق المجتمعات. غير أنه سيكون من الإيجابي في البدء تأكيد تعريف بناء الدولة تبعاً لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، إضافة إلى خمسة أبعاد،كما هو مبين في الجدول (1)، (OECD, 2006, pp. 149-150).

من بين الأبعاد الخمسة المذكورة سابقاً، فإن الأمن (عملية "إعادة إرساء النظام"، الأمن العام بصفة رئيسية) يمثل الأولوية الأولى لتحقيق الاستقرار (Voorhoeve, 2007, p. 53). ويعد استقرار الدولة مسألة سياسية لبناء إجماع محلي، وتنمية الحس بمجتمع سياسي، وبناء حكومة ذات شرعية شعبية. كما تعتبر قوات الجيش والشرطة الوطنية والدولية أداة ضرورية لإحلال السلام والنظام؛ في حين أن عدم رغبة المجتمع الدولي وعجز البلد المضيف إنما هما بمنزلة تحذيرات في عملية بناء القوات الأمنية، كما نرى في

عمليتي التدخل في العراق وأفغانستان ما بعد النزاع. لكن يتعين بناء الأمن بحيث تكون له آلية دولة "خاضعة للمساءلة"، بحيث يخدم في غضون ذلك أهداف التدخل. وعليه، فإن الأمن ومساءلة الدولة متشابكان، خاصة في المرحلة الأولى من التدخل.

ويمكن القول إن المساءلة العامة تشكل السمة المميزة للدولة الديمقراطية. ويعقُب عمليات التدخل تعيين ممثلين محايدين و"فوق السياسة" في الدول الفاشلة، مع إقامة سلطة ديمقراطية. وفي الحقيقة فإن هؤلاء الممثلين غير مسؤولين أمام الشعب الذي تقع أراضيه تحت إدارتهم، وإنما أمام الكيانات التي تُعينهم. وتشير المساءلة إلى مختلف المعايير، والممارسات، والمؤسسات التي تهدف إلى تحميل الجمهور (وهيئات أخرى) المسؤولية عن أفعالهم وعن نتائج هذه الأفعال. ويميز العلماء في بعض الأحيان بين المساءلة العمودية والأفقية. وتختص المساءلة العمودية بالعلاقة بين كيانات ذات رتب غير متكافئة، مثل الحكومات ومواطنيها. أما المساءلة الأفقية فهي معنية بالعلاقة بين كيانات ورتب متكافئة، مثل أركان الحكومة. لكن ما الذي يهم بالنسبة إلى السلطات المعينة دولياً؟ على المستوى الدولي، تقوم الجهة التي تعيّنهم بدور البُعد العمودي. ويبدو واضحاً بعد ذلك غياب المساءلة الأفقية (Caplan, 2007, pp. 110-111). ويدّعي ريتشارد كابلان Richard Caplan أن المساءلة تستلزم تحمل المسؤولية، والشفافية، وآليات التنفيذ. وفي الحقيقة فإن هذه المتطلبات المبدئية هي التي يمكن أن توفر المصداقية لسلطة محايدة وعادلة، والتي هي فوق الاعتبارات السياسية والأخلاقية المحلية. وستكون وظيفة الممثِّل تنسيق جهود المجتمع الدولي كآلية مركزية. وعلى الرغم من أن مسؤولية سلطة الممثل ودرجته تختلفان بحسب اختلاف حالات بناء الدولة، فإن الممثل يتوصل إلى تفاهم بشأن مصالح الدول المتدخِّلة. وما إن يتم تعيين الممثل ويتولى المهمة، حتى تتركز وظيفته في إعادة البناء والتنمية والقيام بقدر كبير من التجديد في مختلف الجوانب السياسية، والاقتصادية، والقضائية، والبنية التحتية، والاجتماعية الخاصة في فترة ما بعد التدخل. وتختلف حالتا العراق وأفغانستان فيما يتعلق بتعيين ممثل ذي تفويض استثنائي. وكان اتفاق بون [ديسمبر 2001] قد قرر تعيين حامد كرزاي بوصفه

رأس السلطة لفترة انتقالية من خلال الحصول على موافقة اللويا جيرغا [المجلس الأعلى للعشائر في أفغانستان]. نتيجة لذلك، تمتع كرزاي بدعم شعبي. إلا أن حالة العراق كانت مختلفة بعض الشيء. فقد تم تعيين بول بريمر رئيساً لسلطة الائتلاف المؤقتة، التي ستحكم العراق لاحقاً مع مجلس الحكم العراقي "المُعين".

يزعم فوكوياما أن بناء (الدولة) يشمل نوعين مختلفين من الأنشطة: إعادة البناء والتنمية (Fukuyama, 2006, p. 5). من هذا المنظور، يعرّف فوكوياما "إعادة البناء على أنها استعادة البلدان التي مزقتها الحرب أو المجتمعات المدمرة وضعها الذي كانت عليه قبل الصراع، والتنمية بأنها إيجاد مؤسسات جديدة، وتعزيز نمو اقتصادي مستدام". كما يشدد على الفرق المفاهيمي الكبير بينها. ويمكن تقديم الجهود الأمريكية في المناطق التي مزقتها الحرب، في أوروبا الغربية وألمانيا واليابان وإيطاليا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي البوسنة وكوسوفا في تسعينيات القرن الماضي، كعينات لتجارب إعادة البناء. وتتمثل النقطة المهمة هنا في إعادة البلد المدمر إلى وضعه ما قبل الصراع، وتوفير درجة ما من البنية التحتية المتينة. أما التنمية فهي أكثر إشكالية. ويمكن شرح مرحلة إعادة البناء مع الوجود الخارجي الهائل وتنفيذ الخدمات العامة دون قدرات محلية. وبعد إعادة الإعمار، ينبغي تنفيذ مرحلة التنمية لخلق جمهور متجانس ومكتفٍ ذاتياً. ويمكن أن تتسم الديمقراطية بمشاركة منظمات محلية مع إيجاد قدرات محسنة. وتعتبر المساعدات المقدمة من الدول المانحة الأداة الرئيسية التي يتم من خلالها تمويل المشروعات، كتلك المصممة للقضاء على الفقر أو تحسين التعليم.

ما إن تبدأ الفترة الانتقالية، حتى تنطلق عملية إعادة بناء الدولة في جميع قنوات آلية الدولة. وقد تكون الأبعاد سياسية، أو اجتماعية، أو أمنية، أو اقتصادية أو تتعلق بخدمات الدولة. على أن كل هذه الأنشطة قضايا تتعلق بمسائل مالية. وكما يشير تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD, 2006, p. 9) منتقداً: المساعدة الخارجية التي تأتي من الدول المانحة، التي تعمل بطريقة أو بأخرى، وفي بعض الأحيان، على تقويض جهود بناء الدولة. وتتطلب جهود إعادة البناء والتنمية كميات هائلة من الأموال، خاصة عندما

تكون المساعدة مشروطة لبناء دولة ديمقراطية ومجتمع وفقاً للمعايير الغربية. وعندها يصبح بناء الدولة شرطاً في مقايضة لبناء الهياكل المؤسسية المنشودة. وإذا ما قارنا بين حالتي أفغانستان والعراق، فإنه يمكن التوصل إلى نتائج مثيرة بسهولة لتحديد النتائج السياسية المنشودة. فقد كانت المساعدة والدعم الأجنبي لتوفير الأمن في ناحية من الميزان، في حين كانت إعادة بناء مؤسسات الدولة في الناحية الأخرى منه. وهكذا، كان التدخل العسكري في العراق وأفغانستان متبوعاً بتدخل اقتصادي خلال مراحل ما بعد الصراع.

دراسة حالة: عمليات بناء الدولة في أفغانستان والعراق

كانت أفغانستان تعكس وضع دولة منهارة بعد التدخل الأمريكي بالاشتراك مع تحالف الشمال الأفغاني. ولم تكن البنية التحتية تؤدي وظيفتها. كما لم تكن هناك آلية دولة حديثة توفر المنافع العامة الأساسية. وكانت سيادة أراضي أفغانستان ووحدتها معرضتين للخطر بسبب التنوعات الإثنية المحلية (Fukuyama, 2006, p.5). وكان سبب التدخل الحفاظ على البلاد موحدة، والسيطرة على جميع أراضيها، بدل مواجهة ثقوب سوداء يمكن لحركة طالبان استغلالها. ولم يكن الأفغان معنيين بالسيادة، حيث إنهم لم يتلمّسوا خطر تفكك البلاد. لقد كان همهم الرئيسي، في الحقيقة، الشرعية وتمثيل الإثنيات كافة. ونتيجة لذلك، تطلّب مؤتمر بون تشكيل "سلطة مؤقتة" تطورت إلى "سلطة انتقالية"، ومنها أخيراً إلى "دولة أفغانستان الإسلامية الانتقالية" بمجرد تصديق اللويا جيرغا على وجودها. وقد وفرت الخدمات المتوقعة من الدولة، والتمثيل المتكافئ للجماعات الإثنية الشرعية للدولة الجديدة.

وفي الواقع يمكن التقييم بأن هذا التوجه سهّل جهود بناء ديمقراطية على النمط الغربي؛ لأن الحصص المتساوية من المناصب الحكومية هدّأت التوتر بين الجماعات الإثنية. فلم يكن أحد مهتماً بما كان يجري بناؤه، وإنما كيفية توزيع الوظائف. وشكلت هذه النزعة، بالإضافة إلى المساعدة الخارجية، بنية الدولة بسهولة بما يتفق والمصالح الغربية. ويمكن تصوير عملية بناء الدولة هذه على النحو التالي: تحديد الفكرة بأن مسار بناء حكومة على

النمط الغربي مضى بسلاسة، من دون أي عوائق، مع استثناء، بطبيعة الحال، القوات العسكرية المعارضة التي تم استبعادها من العملية من قبل الولايات المتحدة.

ويصف مارفين وينبوم Marvin Weinbaum متطلبات بعينها في إعادة بناء أفغانستان (Weinbaum, 2006, pp. 126-128). يتمثل المتطلب الأول والرئيسي في توفير مؤسسات دولة عاملة، كالحكومة، والبيروقراطية، والنظام القضائي، والإطار القانوني، والجيش، إلى جانب العديد من المؤسسات الأخرى. أما المتطلب الثاني فهو اقتصاد يلبي حاجات المجتمع والمؤسسات. وينبغي أن يرتبط هذا الاقتصاد بالأسواق العالمية، على الرغم من التبعية التي جلبتها مستويات مرتفعة من المساعدات الأجنبية. ويتجسد المتطلب الثالث في المساعدات الأجنبية كما ذكرنا آنفاً؛ في حين يتمثل المتطلب الرابع في إيجاد حل للقضايا السياسية والدستورية. ولقد استلزم الغزو الخارجي لبناء دولة على النمط الغربي، مع وجود بنية مجتمعية متعددة الإثنيات، إحرازَ تقدم دستوري شامل لربط أفغانستان بالنظام العالمي. أما المتطلب الخامس فيكمن في إنشاء الأساطير الوطنية البنّاءة، التي كانت عملية سهلة نوعاً ما نظراً إلى وجود قواسم تاريخية مشتركة. وأخيراً، لابد من بناء قيادة مؤهلة. بيد أن الخطر الماثل في هذا الأمر يتمثل في أن النظام الديمقراطي يمكن أن يطيح الزعيم المعيَّن من خلال جهة سياسية معارضة. وقد يكون رد الفعل معقداً إذا تم البحث في مسألة تحقيق هذه المتطلبات. ولا تزال أفغانستان تفتقر إلى قدرة مؤسسية فاعلة، واقتصاد لا يعتمد على المساعدات، وتطبيق كامل للدستور. ولا تزال العقبات مثل الأمن، والتعافي الاقتصادي المحدود، والموارد غير الكافية، والتصدّعات الإثنية، والموارد البشرية القليلة، وسوء الحكم في دولة مافيا المخدرات، والتنافس بين القوى الإقليمية تعوق عملية بناء الدولة في أفغانستان. ويعد سياق المتطلبات التي تحققت حاسماً لتحديد إلى أي مدى فرض التحالف الغربي بقيادة الولايات المتحدة أجندته.

ويختلف وضع العراق قليلاً عن أفغانستان. فالحالة العراقية تمثل غزو بلد على يد حملة عسكرية شاملة (*Time Magazine*, 2010). وقد انهار نظام صدام حسين في إبريل 2003، وتم تشكيل حكومة ائتلاف مؤقتة في مايو 2003 تحت سلطة الدبلوماسي

الأمريكي بول بريمر. وفي الشهر نفسه، تم رفع العقوبات الاقتصادية، وبدأت عملية بناء الدولة. وكانت هذه العملية تحت سيطرة سلطة الائتلاف المؤقتة (CPA)، على الرغم من تشكيل مجلس حكم عراقي مؤلَّف من عراقيين.

ولقد تم منح شمال العراق، الذي يقطنه الأكراد، امتيازاً كبيراً من خلال إعطائهم دوراً رئيسياً في الإدارة العراقية. ولم يتم إعطاء دور مكافئ للسُّنة أو الشيعة الذين عارضوا الغزو. علاوة على ذلك، لم تكن المقاومة تستند إلى القوى المحلية مع موارد داخلية فحسب، بل تضاعفت أيضاً بإدخال زعماء وموارد إقليمية وطائفية. ويُظهر الشكل (1) مسار العملية السياسية في العراق.

هذا ولم يكن تشكيل حكومة مؤقتة ونقل السلطة إلى شخصيات سياسية محلية خطوتين سهلتين. وتمثلت المسألة الصعبة في أن الولايات المتحدة لم تكن لديها قدرة على استقطاب موافقة عامة الناس وصناع الرأي. واستلزمت هذه المشكلة تدخل الأمم المتحدة بواسطة الأخضر الإبراهيمي للتوسط بين الحكومة المؤقتة التي شكلتها الولايات المتحدة والزعماء المحليين لتحديد أجندة لبناء "الديمقراطية". وقد تم التوصل إلى تسوية لتسليم السلطة، بشكل كلّي أكثر، إلى العراقيين. على أنه لا يزال الغموض إلى حد الآن يكتنف من يُدير العراق حقاً: فهل هي الإرادة الشعبية للعراقيين أو الولايات المتحدة من وراء الكواليس؟ يُبين الشكل (1) العملية بدءاً من الغزو وصولاً إلى الانتخابات في العام 2005.

الشكل (1)

عملية بناء الدولة في العراق

وبصرف النظر عن العملية السياسية، فبمجرد انتهاء غزو العراق رسمياً، بدأت عملية إعادة البناء. وتحدد جوهانا فورمان Johanna Forman عملية إعادة البناء بأربعة مجالات رئيسية من شأنها أن تؤدي إلى بناء دولة ذات قدرة في الحدود الدنيا؛ وتشمل هذه المجالات: الأمن، والحكم والمشاركة، والرفاه الاجتماعي والاقتصادي، والعدالة والمصالحة (Forman, 2006, p.199). وإذا ما تم تطبيق هذه الركائز على العراق، فإنه لا تزال هناك إمكانية للإشارة إلى نقاط قصور على الرغم من أن تحولاً بنّاءً يمكن رصده في مجالات عديدة. وبمعزل عن العملية السياسية لبناء الدولة، فإن أياً من المجالات الرئيسية في عملية بناء الدولة تقريباً ليست كافية لتلبية حاجات المجتمع.

إذا تم تحليل مفاهيم وعمليات فشل الدولة وبنائها إلى جانب الحالتين: الأفغانية والعراقية، فقد تكون النتائج على النحو التالي: أولاً، بدا فشل الدولة وكأنه وسيلة لتبرير التدخل. وكانت القوى المهيمنة، مثل الولايات المتحدة، قد وجدت طريقة للتدخل في أنظمة الدول الأضعف، التي لا تتفق مع مصالح التركيبة الدولية التي تحرسها الولايات المتحدة. ويمكن ربط عدم وجود محاولات مخلصة لتوظيف المزيد من السياسات المحدودة، مثل العقوبات أو الحظر أو حتى القيام بمزيد من الحملات العسكرية المحدودة، بالمنطق المنبثق من فكرة فشل الدولة. وتشكل الدولة أو النظام الفاشل، مثل أفغانستان والعراق، مصدر تهديد أو تهديداً محتملاً، ويمكن استغلال بنيتها الضعيفة للسيطرة عليها أو إطاحتها. وكانت الحالة الأفغانية مرتبطة بنظام طالبان غير المستقر بعد هجمات الحادي عشر من سبتمبر، وقد تمتعت الولايات المتحدة بدعم هائل من المجتمع الدولي للتكفّل بإطاحة نظام طالبان. غير أن العديد من المراقبين الدوليين كان ينظرون إلى الحالة العراقية بوصفها حالة تفتقر الولايات المتحدة إزاءها إلى الحجة المنطقية لشن عملية عسكرية ضد نظام البعث. ولم يكن بالإمكان إثبات اتهامات من نوع امتلاك العراق أسلحة دمار شامل. من ناحية أخرى، لم تكن أسباب أقرب إلى الحقيقة، كالتهديد الذي يشكله نظام البعث في العراق على التدفق الحر للموارد النفطية خارج المنطقة، لتحشد المجتمع الدولي للقيام بالتدخل. هنا لابد من إثراء الأدبيات الخاصة بفشل الدولة بحيث

تعمل على مراجعة النهج المتبع إزاء الدول غير المستقرة، ليس من أجل دوافع إنسانية فحسب، بل انطلاقاً من منطق يقوم على حماية المصالح، بحيث تسعى دول متحالفة إلى تنسيق جهودها لحماية البنية القائمة للمنظومة الدولية.

وبقدر ما يستفاد من فشل الدولة للقيام بحملة ناجحة، فإنه يتعين أن تؤخذ عملية بناء الدولة في الحسبان من خلال التخطيط والاستعداد للتنفيذ المدروس بعد انتهاء العسكريين من "عملهم". وسيتم بناء نظام الحكم الجديد، الذي سيكون على الأرجح مقيَّداً بالقوى التدخلية، وفقاً لمنظومة قيمية سياسية، أو اقتصادية، أو قضائية، أو تشريعية جديدة. ويمكن أن تكون المشاعر الوجدانية التي يتم الترويج لها وتعميمها مصطلحات ليبرالية الصياغة، مثل "الحرية الدائمة".

وفيما يتعلق بحالتي أفغانستان والعراق، ثمة بعض الاختلافات المعينة بشأن عمليات بناء الدولة. فعملية بناء الدولة في أفغانستان كانت في جوهرها عبارة عن بحث فيما بين مختلف الكيانات الإثنية. وخضعت الحكومة وقوات الأمن للتدقيق من قبل السلطات الأفغانية. ولقد وفرت الحوافز الاقتصادية والمساعدة التقنية في الشؤون الحكومية آلية مراقبة من قوات التحالف. أما بالنسبة إلى الحالة العراقية، فقد كان لسلطة الائتلاف المؤقتة النفوذ لضخ ما تريد، وحيثما ترغب. ومع ذلك، كان تحالف من الدول والمنظمات الدولية مشاركاً في هذين البلدين طول العملية. لكن عمليتي بناء الدولة في كلا البلدين تمّتا بدفع من الدبلوماسيين والعسكريين الأمريكيين. أما آليات الدولة الراسخة، في إطار الدساتير الجديدة، فكان من الواجب أن تحظى بموافقة واشنطن. وهكذا، كانت آليات الدولة الجديدة في هذين البلدين مؤشرات إلى ما كانت الدول الغربية بقيادة الولايات المتحدة ترغب في أن تراه في الشرق الأوسط؛ لأن هاتين الدولتين هما اثنتان فقط من الدول الشرق أوسطية/ الآسيوية التي وقفت ضد المطالب الغربية. من هذا المنطلق، وضمن سياق دستورَي البلدين، يتبين لنا كيف أن التحالف الغربي بقيادة الولايات المتحدة كان يحاول صوغ المجال السياسي لمنطقة الشرق الأوسط. لذا، يتعين القيام بدراسة دستورية لتحديد هذه المسألة.

إطار دستوري لبناء الدولة

تمثل الدساتير إجماع إرادة الناس فيما يتعلق بمستقبل الدولة، مع ضمان في الوقت نفسه احترام مبادئ عالمية بعينها بالإضافة إلى الحكم الديمقراطي (Jamal, 2004, p.82). وينبغي تمييز عملية وضع الدستور عن الاضطرابات السياسية اليومية؛ بل يجب أن تكون هذه العملية ذات توجه مستقبلي، وتعمل على بناء مؤسسات الدولة. وبحسب المعهد الأمريكي للسلام، "ليست الوثيقة النهائية فقط هي المهمة، بل أيضاً الطريقة التي أعدت بها هذه الوثيقة وتم تبنيها"، وذلك من أجل بنية مؤسساتية تعمر طويلاً (Special Report of United States Institute of Peace, 2005, pp. 1-2). لكنْ لم يكن هناك تصور شامل يوجه العملية، كما أن كل عملية كانت مصممة لهذا الغرض، ومعتمدة إلى درجة كبيرة على خيارات (الأطراف المتدخلة) في سياق عملية بناء الدولة (Brandt, 2005, p.1). أما الإطار القانوني لبناء الدستور فيعد أصعب بكثير؛ إذ لا يوجد هناك "مقياس واحد يناسب الجميع". كما أن لكل حالة طبيعتها الفريدة من نوعها. وعلى أي حال، يمكن إبراز العناصر المحتملة كما يلي: تحديد المبادئ الرئيسية والأحكام الموضوعية، وتوفير خطة عمل وإطار زمني، والسماح بمراقبة شعبية، وتشكيل وحدات إدارية، وإيجاد عمليات مشاركة للتعليم المدني والاستشارات، وإنشاء وكالات للمراجعة والتنفيذ، وتوفير ترتيبات انتقالية، وإعداد أحكام تتعلق بالترتيبات المالية، وتوجيه دور الأمة إزاء المجتمع الدولي (Brandt, 2005, p.1). وتعد هذه العملية ونتائجها بمنزلة علامة سيادة وترخيص للدولة لتكون عضواً في المجتمع الدولي.

ينصب التركيز الأساسي ضمن العملية الدستورية على دور المشاركة الشعبية؛ فإلى درجة كبيرة سيقرر هذا مستوى القبول وبقاء الدستور مدة طويلة. وكلما كان عدد الناس الذين يعبّرون عن آرائهم أكبر، كان الدستور ملكاً للشعب. ومن شأن مشاركة الإثنيات كافة أن تؤدي إلى الحصول على موافقة جميع فئات الشعب؛ في حين أن انسحاب أي إثنية سيعرقل العملية. إضافة إلى ذلك، فإن عدم موافقة كل مكونات المجتمع سيكون مصحوباً بعدم الاستقرار والتمرد على المؤسسات التي تم إنشاؤها. بهذا المعنى، ينبغي إنشاء المجتمع

السياسـي أو تقويته، وحتى لو كان هذا المجتمع لا يمكـن تصـنيفه باعتبـاره "أمـة". مـن ناحية أخرى، ستجد مصـالح المجموعـات المشـاركة فرصـة لتكـون واحـدة مـن مبـادئ الدستور. وتعتبر المساعدة من المنظمات الدولية والخبراء المحليين خيـاراً في إعـداد مسـودة الدستور. بيد أنه في حال فرض الدستور من قبل دولة مـا أو إثنيـة بعينهـا، فـإن الجمهـور سوف يشكك في شـرعية هذه العملية (Ghai, & Gali, 2006, pp.1-10). تبعـاً لـذلك، فإن تثقيف الجمهور والتشاور معه يسـهمان في الشـفافية وطـول أمـد الدسـتور. ويمكـن تثقيف الجمهور عن طريق التلفزيون والإذاعة، والصـحف، والاجتماعـات عـلى مسـتوى الأحياء وغيرها. ويتعين إشـراك الجمهور في طريقة وضع الدستور ومواده، وذلك لقياس ردود الأفعال وتلقي الآراء.

ينبغي أن تشمل العملية، بالتالي، أكبر عدد ممكن من أصـحاب المصـالح كـي تكـون مقبولة لذوي النفوذ السياسـي، ومع أنه لا يمكن تجاهل القوى السياسية، فإن إضافة كـل الأطراف كمشاركين في العملية قد يشكل خطراً؛ فالرؤية الخاصة بأرضية مشتركة لمستقبل مشترك يمكن أن تكون صعبة التحقق على حساب المؤسسات القويـة. ويمكـن أن تسـهم اتفاقية مؤقتة أو مبدئية في ضمان تمثيل كل الأطراف. كما يمكـن تصـميم أعـمال تحضـيرية. هذا ويعد نوع المؤسسة، مثل "لجنة صياغة" معيَّنة أو "جمعية تأسيسـية" منتخبـة، مهـماً مـع وجود قواعد سلوك مؤطرة بشكل واضح. كما أن استقلالية هذه اللجنـة أو الجمعيـة أمـر حاسم، لكنْ من الصعب الحفاظ عليها (Jamal, 2004, p.5). ويجـب توقـع زحـف كـل القوى السياسية أو القوى الخارجية، لكن هيمنة أي قوة سياسية سـوف تخـرق المصـداقية على المدى الطويل. ويتعين أن تكون خريطـة العمليـة، والجـدول الزمنـي الخـاص بهـا في متناول كل فئات الشعب. كما ينبغي توضيح طريقة صياغة الدستور ووسيلتها. إن الهـدف من العملية ليس صياغة الدستور فحسب، بل وضع دسـتور شـرعي، يحظـى بـالاحترام والتفضيل أيضاً.

يشكل الأمن هاجساً أمام صياغة الدستور والحصول على موافقة الجمهـور، خاصـة من خلال إجراء استفتاء يتسم بالشفافية. ومن شأن التشكيلات العسكرية المعارضة التـي

تناضل من أجل الهيمنة في المضمار السياسـي أن تهدد عمليـة وضـع الدسـتور. ولـن يثـق الجمهور بآلية الدولة التي تم إرساؤها حديثاً إلا عند استتباب الأمن بعد انتهاء الصـــراع. ويمكن لقوات التدخل الأجنبية أو قوات حفظ السلام أن تسهم في البيئة الأمنية. بيـد أنـه يجب ألا يجري تقديم التـدخل كمشـاركة أجنبيـة فاعلـة في عمليـة وضـع الدسـتور؛ لأن الدستور سيكون ملكاً للشعب وليس مفروضاً عليه.

ثمة بيئة أكثر أمناً ترتبط ارتباطـاً واضـحاً بتمثيـل كـل طبقـات المجتمـع مـن حيـث القبائل، أو الإثنيات، أو الطوائف، أو النـوع الاجتماعـي. ومـن شـأن مشـاركة قطاعـات المجتمع هذه أن تطيل عمر الدستور. على أن طريقة التمثيل تعتبر قضية إشكالية. ويمكـن اختيار التشكيلات المجتمعية الشـرعية عن طريق قـرار مشـترك لـمؤتمر يعقـد عـلى نطـاق واسع. وفي حالة التـدخل العسـكري، يمكـن للدولـة أو التحـالف الـذي يقـوم بعمليـة التدخل، أن يقرر تنظيم عقد المؤتمر. وتكمن النقطة الحرجة في هذه المرحلة في الافتقـار إلى معرفة كافية فيما يتعلق بعملية إعداد الدستور. ومن الممكن توجيه الخبرات التقنية لكل من الطواقم الدولية والفنيين المحليين لمسـاعدة الهيئـة التـي تـم تأسيسـها لصـياغة الدسـتور. ويعتبر إعداد الدسـتور عمليـة معقـدة تتطلـب خـبرة في السياسـة الوطنيـة، والإصـلاح المؤسسـي، والإجراءات الانتخابية، والميزانيات، والعمليات اللوجستية، وحملات التعليم المدني، والعمليات الاستشارية، وتقنيات المعلومات، والعلاقات العامـة، والدبلوماسـية، وعلاقات المانحين، وغير ذلك (Brandt, 2005, pp.30-33).

إذا أخذنا العوامل المذكورة سابقاً في الاعتبار، فإن جهود إعادة بناء الدولة في العـراق وأفغانستان تلتقي مع عمليات إعداد الدستور. وكانت الهيئات الشـرعية قد نفّذت مرحلة وضع مسودة الدستور، في حين كانت المشاركة الأجنبية واضحة. وتم إعـداد الدسـتور في البلدين وفقاً لمفاهيم مقبولة عالمياً، لكن بالإمكان ملاحظة حل وسط للـديناميات المحليـة عبر سياق فريد من نوعه. في الوقـت نفسـه، جـاء كـلا الدسـتورين متوافقـاً مـع مطالـب التحالف الذي قام بعملية التدخل، الولايات المتحدة على وجه الخصوص. وكان يُنظر إلى الدستور بوصفه ضمانة لتشكيل مؤسسات الدولة بما ينسجم ومصالح القـوات الأجنبيـة.

وإذا أجرينا دراسة ومقارنة بين الدستورين، فستتضح لنا مؤشرات تتعلق بنوع آلية الدولة المرجوّة في هذين البلدين، بحيث يمكن تعميمها في جميع أنحاء الشرق الأوسط.

وجد دستور أفغانستان قاعدته القانونية من خلال اتفاق بون الـمُبرم في الخامس من ديسمبر 2001. ولقد سهل المؤتمر التوصل إلى حل وسط بين أربع مجموعات أفغانية رئيسية للموافقة على شروط بناء الدولة وإعداد الدستور. أما الجماعات المستبعدة، فلم يكن لديها الكثير لتقوله أو تكسبه في المرحلة الأولية. لكن أعضاء تحالف الشمال تمتعوا بالموقع المهيمن في الإدارة الانتقالية الأولية التي أسسها اتفاق بون. وكان الهدف من العملية الانتقالية إيجاد مستقبل سياسي بما ينسجم مع مبادئ الإسلام، والديمقراطية، والتعددية، والعدالة الاجتماعية، وفي الوقت نفسه إنهاء الصراع وبناء حكومة ذات قاعدة عريضة تراعي الفوارق بين الجنسين، وتكون متعددة الإثنيات وذات تمثيل كامل. غير أن العملية استغرقت ثلاث سنوات عمل، حيث توسعت المشاركة فيها مع مرور الوقت. ويوضح الجدول (2) هذه العملية.

إذا ما عاينّا الحالة الأفغانية لجهة عملية وضع الدستور، فينبغي تحديد تاريخ موجز عن الخلفية الدستورية. ومن شأن هذه النظرة العامة أن تبين إذا ما كانت عمليات وضع الدستور المتمرِّسة قد أثّرت في صياغة الدستور. وفي هذا السياق، فإن محاولة إعداد دستور ليست بجديدة على الأفغان. فأفغانستان لم يكن لديها دستور مكتوب حتى عام 1923. وكان [الملك الأفغاني السابق] أمان الله خان [الذي حكم البلاد في الفترة 1919-1929] قد تبنى دستوراً علمانياً أعطى حقوقاً كبرى للمرأة والأقليات الدينية التي يمكن أن توصف بالحكم "الديني" بالمعايير المعاصرة. غير أن الراديكاليين كان لديهم الكثير ليقولوه بعد أن أسقطوا أمان الله من الحكم. وتبنى خلَفه أمير دستور عام 1926، حيث أجرى من خلاله إصلاحات واسعة. ولم تكن القضية البارزة في ذلك الوقت متمحورة كثيراً حول الناحية الدينية، وإنما على التوازنات الطائفية للسلطة التي يتضمنها الدستور. وكان المذهب الحنفي هو النظام السائد الذي أوضح معايير الدولة. وعندما حل نادر شاه مكان أمير تم اعتماد دستور آخر في عام 1931. وبدأ مسار الدستور يسير من سيئ إلى

أسوأ. فقام فيما بعد داود خان، المدعوم من الاتحاد السوفيتي، بصياغة دستور عام 1960، حيث شمل إصلاحات إضافية تتعلق بالديمقراطية، وحقوق الإنسان، والسلطة التشريعية، وفصل السلطات. وكانت انتفاضة الأصوليين ضد داود خان عنيفة للغاية. وعلى الرغم من الضغوط التي مورست والاتهامات التي تم توجيهها بأن دستور عام 1977 كان وثيقة يسارية، فإن داود خان نجح في فرضه. وأعقبت إطاحة خان ثلاثة دساتير في أعوام 1980، و1987، و1990 (Travis, 2005, pp.3-13). ولقد ورثت هذه الرحلة الطويلة للدستور الأفغاني الطبيعة الإسلامية على الدوام. وإذا تفحصنا روح هذه الدساتير، فإنه يمكن أن نلاحظ أنها أداة للصراع بين الأصوليين الذين يرغبون في نظام دولة يستند إلى المذهب الحنفي وبين اليسار العلماني. كما كانت حقوق المرأة بشكل خاص سبباً للقلاقل الرئيسية خلال هذه الفترة. أما حقوق المرأة التي تتعلق بالتعليم، وخلع الحجاب، والالتحاق بالعمل العام فكانت محرَّمات بالنسبة إلى الأصوليين، وظل هذا الأمر نقطة خلاف كبيرة طول هذه الفترة.

الجدول (2)

عملية الدستور الأفغاني

تشكيل لجنة الصياغة	تقديم مسودة الدستور الأفغاني	تأسيس لجنة الدستور	برنامج التعليم المدني	التشاور مع الجمهور	إطلاق مشروع الدستور للجمهور	عقد مجلس اللويا جيرغا الدستوري	تبني الدستور

المصدر: Brandt, 2005, pp. 30-33.

تم إعداد دستور عام 2005 في ضوء الخبرة المتراكمة من الدساتير السابقة، لكن الفرق هو أن تدخل الغرب في العملية كان شديد الوضوح. فالولايات المتحدة هي التي أقنعت الأطراف المتحاربة بالاجتماع في بون (بألمانيا). وكان كرزاي وبعض الوزراء، مثل وزير الداخلية [علي أحمد] جلالي، من الأفغان المهاجرين إلى الولايات المتحدة (E-arianna news, 2004). وكان كرزاي مخولاً لاختيار أعضاء الهيئات التي تعد الدستور. كما كانت لديه ولدى وزرائه سلطة تقرير محتوى المسودة النهائية للدستور (Brandt, 2005, p. 20).

أما بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان (أوناما) (UNAMA) فكانت تنسق كل المساعدات الفنية، كما شكّلت وحدة للدعم الدستوري مؤلفة من صغار مسؤولي الأمم المتحدة ومساعدين أفغان تدفع الأمم المتحدة أجورهم. إضافة إلى ذلك، أمّنت مؤسسة آسيا في الولايات المتحدة Asia Foundation مستشارين دستوريين لدعم كل من "أوناما" ووحدة الدعم الدستوري. وتولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) ومؤسسة آسيا مسؤولية تمويل العملية. وكانت تساعد المؤسسة سكرتاريا مؤلفة من مستشار في قواعد البيانات، ومختص إعلامي/ جرافيكي، واختصاصيين لوجستيين، ومتعهدين أمنيين للوفود ولمجلس اللويا جيرغا. ونتيجة لذلك، كانت لدى الولايات المتحدة والأمم المتحدة القدرة على التأثير في عملية إعداد الدستور. وكان كل من موظفي "أوناما" ومؤسسة آسيا دائمي الوجود على مدار الساعة لمراقبة المناقشات.

إذا أجرينا بحثاً سياقياً، فسيتبين أن دستور أفغانستان يحمل علامة صانعه. ويمكن رؤية تأثيرات [الأخضر] الإبراهيمي بوضوح. كما يمكن تقييم دور الإبراهيمي من خلال التسويات التي توصل إليها بين مختلف المجموعات الإثنية الأفغانية. وكتقييم شامل، يمكن القول إن الدستور الأفغاني يمثل بنية ليبيرالية، وشاملة، ومخططة بدقة وطويلة الأمد. وإذا ما تفحصنا سياق المواد الدستورية، فسنجد أن الجوهر الإسلامي للدستور يمكن تحديده بدقة ضمن المادتين الأوليين (1و 2). وإذا قدِّر للمرء معاينة الحقيقة بأن الدستور العراقي يتضمن مواد مشابهة جداً لمواد الدستور الأفغاني، فإننا يمكن أن نخلص إلى نتيجة مفادها أن موقف الولايات المتحدة من دستور يقر بالشريعة الإسلامية يبدو متسامحاً، مادام لا يعرقل المصالح الأمريكية. وعليه يمكن التقييم بأن السمة الإسلامية للدساتير يُنظر إليها كعامل محفِّز لبنية مجتمعية متعددة الإثنيات. وكدليل واضح على البصمة الأمريكية، فإن المادة (7) في كل من الدستور الأفغاني والدستور العراقي تغطي البنود أو الأحكام الخاصة بمكافحة الإرهاب، وتمنع كلا البلدين من التسامح مع الإرهاب. بالإضافة إلى ذلك، فإن الدستور الأفغاني مقيد بالامتثال للمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة.

يبدو أن الدستور الأفغاني تم إعداده بصورة مهنية للتوصل إلى حل وسط فيما يتعلق بمطالب المجموعات الإثنية المختلفة، مؤكداً سيادة الدولة ووحدة أراضيها. ويقر الدستور بحرية القبائل والمجموعات الإثنية المختلفة في ممارسة حياتهم الثقافية، لجهة اللغة تحديداً. لكن هيكل الحكومة والهيئات التشريعية يشابه الهياكل الأمريكية بشكل مثير للاهتمام؛ فهناك مجلسان، ورئيس، ووزراء معينون. وتتطلب طريقة التشريع موافقة فرعين من المجلس، كما هي الحال في الولايات المتحدة. أما الفرق بين الولايات المتحدة والدستور الأفغاني فيتمثل في أن اللويا جيرغا يمارس دوراً أكبر كحكَم في النزاعات، بدلاً من أن يكون مجرد هيئة برلمانية على النمط الغربي، تشريعية وأكثر تقليدية. علاوة على ذلك، فإن هياكل قواعد السلوك للهيئات الإدارية محددة بوضوح. ويشكل دور المرأة قضية مهمة في الدستور الأفغاني. فالحقوق السياسية والاجتماعية للمرأة صيغت على نحو شامل من أجل لَبرلة المجال السياسي ربما. وثمة تشديد على أهمية التعليم، حيث تتحمل الدولة مسؤولية تشجيع التعليم. وبالتالي، فإن الجانب الاجتماعي للدولة قوي جداً.

فيما يتعلق بعملية وضع الدستور، فقد تم إعداد الدستور الأفغاني من قبل اللويا جيرغا، الذي يضم الأطياف الإثنية كافة تقريباً في المجتمع. وقد عمل دعم الأمم المتحدة للعملية على تسهيل المصالحة بين مختلف المجموعات الإثنية. وإذا ما قارنا عمليات إعداد الدستور السابقة بالعملية الأخيرة، فإنه يمكن النظر إلى المحاولات السابقة بوصفها عمليات دستورية ليبرالية من القمة إلى القاع، وراديكالية من القاع إلى أعلى. ويعد دستور العام 2005 ذا توجه غربي، وإن كان ذا سمات إسلامية جلية في مختلف أجزائه. ولم تستطع الدساتير السابقة أن تعمر طويلاً بسبب التوجه الذكوري، والضغوط المحافظة داخل المجتمع. وقد يكون من المبكر توقع إلى متى سيحدد الدستور الحالي الخصائص الأساسية لأفغانستان. لقد كانت صياغة الدستور متوازنة في الواقع لجهة عملية بناء الدولة الشاملة، إلا أن قدرة المجتمع الأفغاني على استخدام الدستور بإصرار وبشكل كامل مع مرور الزمن تظل مسألة أخرى تماماً. فعلى الرغم من محاولة دستور عام 2005 المزاوجة بين الأفكار الغربية للحقوق وبين التقاليد الإسلامية، فإن الافتراق بينهما يمكن أن يقع في المستقبل مع ذلك.

وإذا ما أخذنا الدستور العراقي في الاعتبار، فإنه يجب القيام بمراجعة تاريخية أولاً. فلقد دخل أول دستور للعراق، الذي أنشأ ملكية دستورية، حيز التنفيذ تحت رعاية الاحتلال العسكري البريطاني في عام 1925، وظل معمولاً به حتى انقلاب عام 1958 الذي أسس نظاماً جمهورياً. وتم تبني دساتير مؤقتة في الأعوام 1958، و1963، و1964، و1968، و1970. وفي عام 1990، تم إعداد مسودة دستور، لكن لم توضع حيز التنفيذ بسبب حرب الخليج.

بعد قيام نظام صدام حسين بشن حروب على إيران والكويت وقمعه الأكراد والشيعة، كان التدخل الأمريكي مبرَّراً بسبب امتلاك العراق أسلحة غير تقليدية، وصلاته بالقاعدة، ورفضه وصول الولايات المتحدة إلى مواقع الأسلحة المشتبه بها، وفشله في إجراء انتخابات حرة. عقب نهاية الحرب (2003)، أسست الولايات المتحدة سلطة التحالف المؤقتة (CPA) ومجلس الحكم العراقي وفقاً لاختيارها. وتم تصميم تركيبة مجلس الحكم بحيث يمثل التوزيع السكاني للمجموعات الإثنية. إلا أن انعدام الأمن، ومعارضة الإثنيات/ الطوائف شرعية مجلس الحكم حالَ دون التمثيل الشرعي للمجلس. وتم صوغ قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية كدستور مؤقت إلى أن يتم تبني الدستور الدائم (Travis, 2005, p.26). وعكست المبادئ الأساسية من ذلك القانون الرؤية الأولية للولايات المتحدة إزاء الدستور العراقي المستقبلي. فعلى سبيل المثال، تنص المادة السابعة من القانون على أن "الإسلام هو الدين الرسمي للدولة وينبغي اعتباره مصدراً للتشريع"، ما يجعل الإسلام في جوهر آلية الدولة. ولعل السبب في اعتماد دستور يستند إلى الإسلام إرضاء المجتمع الشيعي المؤيد لإيران، وتقويض أساس المقاومة ذات التوجه الراديكالي ضد التحالف. وثمة قضية أخرى مهمة وهي أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية يتطلب هيكل دولة فيدرالية، في الوقت الذي يجري فيه التفكير في حل لوضع مدينة كركوك المتعددة إثنياً والمتنازع عليها، وذلك حتى ما بعد عملية إعادة التوطين والإصلاح والترميم ودفع التعويضات. وكانت هذه القضايا أيضاً تشكل مصادر قلق بالغ لكل الإثنيات الرئيسية في العراق. تنص المادة (61-ج) من قانون إدارة الدولة

للمرحلة الانتقالية على أنه لا يمكن التصديق على دستور دائم، إذ رفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر من محافظات العراق الثماني عشرة، وهي فقرة يُعتقد أنها وضعت لحماية المصالح السياسية والدينية للأقليات الإقليمية، بمن في ذلك الأكراد.

ولقد وضع قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية جدولاً زمنياً للفعاليات التي من شأنها أن تؤدي إلى دستور دائم للعراق: انتخابات الجمعية الوطنية بحلول 31 يناير 2005؛ وقيام الجمعية الوطنية بصياغة مسودة دستور دائم بحلول 15 أغسطس 2005، ليتم عرضه على استفتاء عام في موعد لا يتجاوز 15 أكتوبر 2005؛ وإجراء انتخابات لحكومة دائمة بحلول 15 ديسمبر 2005، بحيث تتولى الحكم بحلول 31 ديسمبر من العام نفسه.

وبرزت مجموعة من القضايا مثل الفيدرالية، ووضع الدين في شؤون الدولة، ومسألة كركوك في صلب النقاشات التي أثيرت لصوغ مستقبل العراق. بيد أن العملية الحقيقية لإعداد الدستور لم تكن جذابة تماماً، حيث تعلق الأمر بالأمن والصراعات الإثنية/ الطائفية. كما أن المقاومة السُّنية للتعاون مع الحكومة التي تقودها الولايات المتحدة كانت تعمل على تعقيد التوصل إلى حل تشاركي لهذه القضايا الجوهرية. ولم يكن مجلس الحكم المعين من قبل سلطة التحالف المؤقتة ليلبي الحاجة إلى الشرعية كهيئة مستقلة لإعداد الدستور. وأفسح تشكيل الجمعية الوطنية المؤقتة المجال لإجماع بين المجموعات الرئيسية بأن مجلس الحكم كان يفتقر إلى الشرعية لإعداد الدستور.

وصادق قرار مجلس الأمن الدولي رقم 1546 على موعد الانتخابات في 31 يناير 2005 لتشكيل "جمعية وطنية انتقالية" لصياغة الدستور، وعلى موعد 31 ديسمبر 2005 لحكومة منتخبة تتولى زمام الأمور في البلاد (Special Report of the United States Institute of Peace, 2005, pp.1-2). ومع ذلك، فإن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والقرار رقم 1546 غطيا المبادئ التوجيهية العامة لصياغة الدستور. فقد نصت المادة (60) من القانون على أن تقوم الجمعية الوطنية بمسؤوليتها في صياغة الدستور "جزئياً عن طريق تشجيع النقاش حول الدستور من خلال عقد اجتماعات عامة دورية في

جميع أجزاء العراق، ومن خلال الإعلام، وتلقّي المقترحات من المواطنين العراقيين". وينص القرار رقم 1546 على أنه يجب على الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) (UNAMI)، "بناءً على طلب الحكومة العراقية"، القيام بتعزيز الحوار الوطني وبناء إجماع حول صياغة دستور وطني من قبل الشعب العراقي. من جانب آخر، انتقد الإبراهيمي العملية لأن المواعيد النهائية غير الواقعية المفروضة على العملية الدستورية لها علاقة كبيرة بالاحتياجات السياسية للمحتلين أكثر من ارتباطها بمتطلبات الانتقال الناجح (Brahimi, 2007, p.8).

ولقد وردت طريقة صياغة الدستور في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عبر جدول زمني وجيز. في هذا السياق، كانت صياغة دستور دائم المهمةَ الرئيسية التي واجهتها الجمعية الوطنية العراقية التي كانت تتألف من 275 عضواً. وتم تشكيل لجنة دستورية من الجمعية الوطنية، تتألف من 55 عضواً، بحيث تضم فئات الشعب العراقي كافة المعنية بإعداد الدستور. وفي الحقيقة لم تكن المقاعد المخصصة في هذه اللجنة تعكس التركيبة السكانية. فقد هيمن الشيعة على اللجنة بـ 36 مقعداً (Brahimi, 2007, p. 8)، ونال الأكراد 15 مقعداً والإثنيات الأخرى أربعة مقاعد. وتم تجاهل السُّنة لأنهم لم يشاركوا في العملية الانتخابية. لذا كان الأمر يصب في مصلحة الإثنيات التي شاركت بفعالية في تشكيل مستقبل العراق من خلال عملية إعداد الدستور. غير أن صورة اللجنة تغيرت بسبب التوسع العددي، فشارك السُّنة في العملية. وبموجب تسوية تم التوصل إليها قبل الاستفتاء، تم الاتفاق على أن البرلمان الأول الذي كان من المقرر انتخاب أعضائه عملاً بالدستور الجديد سيقوم بتأسيس لجنة لمراجعة الدستور؛ بهدف تقرير إذا ما كان الدستور يجب تعديله أم لا. كما أن أي تعديلات متفق عليها يجب أن تتم المصادقة عليها من قبل استفتاء مشابه للاستفتاء الذي أقرّها في الأصل. وبعد أن دخل الاتفاق حيز التنفيذ، وافق "الحزب الإسلامي العراقي" على دعم الاستفتاء الذي أجري في 15 أكتوبر 2005. وتم تشكيل لجنة مراجعة الدستور من قبل البرلمان العراقي في 25 سبتمبر 2006. وانتقد الإبراهيمي هذه العملية لأن "الطبقة السياسية العراقية الجديدة وافقت على تعديل

الدستور حتى قبل تبنّيه، لكن البرلمان الحالي [آنذاك] يبدو غير قادر على بناء الإجماع اللازم لإكمال تلك المهمة".

ويمكن تقييم جهود الإبراهيمي الدبلوماسية وانخراط الأمم المتحدة في العملية على أنها نجحت في التوصل إلى حل لمشكلة الشرعية للمؤسسات الفيدرالية حديثة التأسيس. وتم التمكن من صياغة نص للدستور والتصويت عليه في استفتاء. وكانت مزايا الهيمنة الشيعية ومشاركة الأكراد في السلطة حقائق أفرزها التفوق الديمغرافي الشيعي والأكراد وهما الطرفان المدعومان من الولايات المتحدة. ويمكن التقييم بأنه تم استخدام الأكراد لإحداث توازن في البيئة السياسية وفرض مطالب الولايات المتحدة. ويُظهر نص الدستور بنية الدولة ما بعد صدام، لكن يجب تحليله أيضاً في إطار المطالب الخارجية.

يوفر سياق الدستور مؤشرات على انخراط الولايات المتحدة فيما يتعلق بالحجة الأساسية للغزو. ويبدو أن الدستور عبارة عن إطار عام يشبه نصاً يحاول إيجاد حل وسط لكل المجموعات الإثنية. كما أن المطالب الأمريكية جلية في نص الدستور. فعلى سبيل المثال، تبرر ديباجة الدستور العراقي تدخل الولايات المتحدة عن طريق تضمين المعاناة التي تسبب بها صدام حسين. في هذا السياق، تعرض النتائج التالية المواد التي شكلت التزام الدستور العراقي إزاء المنظومة الدولية.

تمثلت القضية الأولى في أن آليات الرقابة الديمقراطية على الأجهزة الأمنية، والجيش، والمؤسسات الحكومية الأخرى قد حُدِّدت بدقة كإجراء وقائي ضد أي نظام استبدادي في المستقبل. كما تم إخضاع الجيش تماماً لسيطرة مدنية، ما أدى إلى تقليص احتمال حدوث انقلاب. وعُرضت المقاومة للقوات العسكرية المحتلة بوصفها نتاجاً للإرهاب لنفي شرعية هذه الأنشطة. وشكّل الإسلام المعتقد الأساسي للدولة، لكن يمكن ملاحظة نموذج دولة على النمط الغربي في المواد الأخرى. وعلى الأرجح أن السبب في التأكيد على الإسلام هو نزع الشرعية عن المقاومة الراديكالية ضد الوجود الأمريكي في العراق.

إلى ذلك، ألزمت المادة (10) بوضوح العراق بالإذعان للنظام الدولي للأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية. وكانت هذه القضية السبب المزعوم للتدخل في العراق في عام 2003، على الرغم من أنه لم يتم العثور على أي مؤشر يدل على وجود أسلحة دمار شامل. وتضمن هذه المادة التزام العراق بأنظمة انتشار الأسلحة النووية وأسلحة الدمار الشامل، على أمل الوصول إلى شرق أوسط أكثر استقراراً.

تتطلب أهم مادة في الدستور العراقي عدم تدخل العراق في الشؤون الداخلية للدول المجاورة؛ وهو تذكير واضح بالتدخل في دولة الكويت. وهكذا تم إدراج مبدأ حسن الجوار في الدستور العراقي. ومع ذلك، فإن حظر حزب البعث يستدعي مقارنة قوية مع الحظر الذي فرض ضد النازيين الذين كانوا يعملون في الحكومة الألمانية بعد الحرب العالمية الثانية. وهكذا، تأتي ضمانة الدول الغربية بقيادة الولايات المتحدة ضد إمكانية قيام نظام عدواني يشكل تهديداً للدول التي تحتل أهمية استراتيجية في الشرق الأوسط. وتتمثل المعضلة هنا في أن وحدة كل العرب تبدو قد دفنت في الدستور العراقي.

وخرج الأكراد ظافرين بوصفهم المجموعة الإثنية ذات الحظوة في العراق من حيث اللغة الرسمية، وإنشاء حكومة إقليمية، وضمان عائدات الموارد الطبيعية؛ كل هذا مقابل التزام الأكراد بشكل ما بوحدة الأراضي العراقية. ومن شأن أي شيء خلاف ذلك أن يشكل تهديداً لاستقرار المنطقة الذي سعت إليه الولايات المتحدة في المقام الأول. وإذا ما قارنّا بين مشاركة الأكراد في عملية إعداد الدستور والعزلة الذاتية لمختلف المجموعات السنية، فإنه يمكن التوصل إلى نتيجة مفادها أنه من المهم المشاركة الكاملة في مثل عمليات إعداد الدستور هذه. فالأكراد ومن خلال مشاركتهم الفعالة اكتسبوا بنية فيدرالية مؤاتية جداً، مع بنود في الدستور تصب في مصلحة الحكومة الكردية الإقليمية، وخاصة في قضية كركوك. ويؤكد الدستور على بنية الدولة كفيدرالية، مشابهة للبنية الفيدرالية داخل الولايات المتحدة.

بالنسبة إلى الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية، يمكن ملاحظة المعايير الغربية بسهولة من حيث مسؤولية الدولة إزاء المناطق مثل الرعاية الصحية، والعائلة، وحقوق الأطفال،

والتعليم. كما أن حقوق المرأة محددة بوضوح في مواد متعددة. غير أن المسألة المهمة كانت في المادة (47) التي تطالب البرلمان السماح بتمثيل المرأة بما لا يقل عن ربع عدد أعضاء المجلس. ويشبه هذا البند الدستور الأفغاني الذي أدخل المرأة في الحياة السياسية للأمة. ويمكن أن يكون الدافع هو إصلاح المفهوم السياسي للمجتمع المحافظ في سبيل الوصول إلى التنمية الديمقراطية. ويمكن للترحيب بالمرأة في الحياة السياسية لَبرلة أسس السياسة بدلاً من الراديكالية.

ويتعين مقارنة سياق الدستورين: الأفغاني والعراقي وتحليلهما لتبين ما إذا كانا يتوافقان مع حقائق الشرق الأوسط. إن الهدف الأولي من أي دستور هو ضمان حقوق الأفراد وتحديد حدود الدولة. وعليه، فإن الاستقرار والنظام الداخليين يمكن بناؤهما على قاعدة دستور قوي ويحظى بالاحترام. وتتميز التركيبة الديمغرافية لكلتا الدولتين بتعدد الإثنيات وتعدد الطوائف. وهكذا، تكمن قضية المساءلة في قبول الدساتير من قبل كل طبقات المجتمع في البلدين. وكانت بعض الفصائل قد انسحبت من عمليات بناء الدولة وإعداد الدستور. وإذا ما أخذنا الصورة الحالية لكلتا الدولتين في الاعتبار، فسنلاحظ أن الأطراف التي شاركت في عملية إعداد الدستور هي التي ربحت، والامتيازات التي حصل عليها الأكراد خير مثال على هذا الزعم. أما الأطراف التي لم تدعم العملية أو لتي عارضتها فهي الخاسرة في البنى التي تم إرساؤها في هاتين الدولتين.

لقد صيغ كلا الدستورين لخلق "دولتين" لا تشكلان تهديداً للنظام القائم في المنظومتين: الإقليمية والدولية. وتم تحديد آليات الدولة بأنها قادرة تماماً على تقديم الخدمات والمنافع العامة، وصُممت كي تكون فاعلة في الوفاء بمسؤولياتها فيما يتعلق بالسياسة الدولية؛ بمعنى خلق أطراف فاعلة "مسؤولة" على المسرح العالمي. ويُبرز كلا الدستورين نوع الدولتين المنشودتين. وتتوافق طرق صياغة هذين الدستورين مع المسار الغربي في صياغة الدساتير. كذلك، حظيت كلتا الدولتين بمساعدة المجتمع الدولي، وتحديداً الأمم المتحدة والولايات المتحدة "من وراء الستار"، من حيث الخبراء الفنيون، والتثقيف المدني، والاستشارات العامة. وكان الدستور الأفغاني الأسهل من ناحية الإعداد

لأن الموافقة على قواعد السلوك تم تحديدها بوضوح. غير أن الحالة العراقية تختلف؛ لأنه لم يكن بالإمكان الحصول على موافقة السُّنة، وإلى حد ما المجتمع الشيعي. وتم اعتماد التثقيف المدني وعمليات التشاور في كلا البلدين، لكن ليس من الواضح حجم انخراط الجمهور، بل تجلت، بالأحرى، موافقة واتجاهات قادة ومجموعات الرأي المنظَّمة. وقد واجهت كل حالة عراقيل بسبب الهواجس الأمنية؛ حيث وضعت المعارضة المسلحة والهجمات الإرهابية العملية تحت الضغوط، لذا كان لابد من فرض حماية أمنية. وثمة زعم بأن عملية إعداد الدستور استفادت من تدعيم الأمن في كلا البلدين.

لقد شكّل كلا الدستورين تجربتين عيّنيتين لشعوب الشرق الأوسط؛ فمن الممكن أن تنتشر بنية الدولتين اللتين تم بناؤهما وسياق الدستورين إلى دول أخرى في الشرق الأوسط. ضمن هذا المعنى، إذا نظرنا إلى عملية إعداد الدستور على أنها ناجحة، في الوقت الذي تبدو فيه هاتان الدولتان كدولتين "مسؤولتين" توفران المنافع العامة وفق السمة الديمقراطية، فإن المجتمعات الإقليمية الأخرى يمكن أن تطالب بدساتير مماثلة. ويمكن أن تعمل هذه المطالبة على تحويل بنية الشرق الأوسط، لكنها ستكون متوافقة مع قيم الدول الرئيسية.

عند المقارنة بين سياقي الدستورين، يمكن التوصل إلى خلاصة مفادها أن الدستور الأفغاني أكثر شمولية وليبرالية من الدستور العراقي. وقد يكون موقف المجموعات الإثنية والطائفية السبب وراء هذا السياق. فمشاركة مجلس اللويا جيرغا الأفغاني في المناقشات الخاصة بالدستور جعلت صياغة الدستور الأفغاني قد تمت في بيئة تعددية. ولم تواجه الحالة الأفغانية مشكلة مع سيادة ووحدة الأراضي الأفغانية. لكن الحالة العراقية شهدت العديد من المسائل التي تنطوي على تحديات، مثل مطالبة الأكراد بالحكم الذاتي، ورغبة الشيعة بالهيمنة، والمقاومة السُّنية لتغيير المنظومة القائمة. لذا، بدا من الصعب نوعاً ما في العراق الجمع بين المجموعات الإثنية والطائفية. تبعاً لذلك، كان الدستور العراقي أكثر قابلية لبنية فيدرالية من شأنها أن تطمئن أي طرف من خلال حكم ذاتي محدود. على صعيد آخر، من الواضح أن الدول الغربية بقيادة الولايات المتحدة حصلت على ما تريده

في كلا الدستورين. وبالنسبة إلى أسباب التدخل العسكري فهي متضمَّنة كمواد إجبارية في كلا الدستورين.

من جهة أخرى، كان التدخل الأمريكي أكثر وضوحاً في الدستور العراقي مقارنة بالدستور الأفغاني. ويمكن أن تكون مشاركة الإبراهيمي في صياغة الدستور الأفغاني سبباً في صياغة دستور أوسع. هذا وتم فرض المعايير الدولية على كلا المجتمعين، مع التأكيد في الوقت نفسه على الروح الإسلامية. كما طرحت قضايا الاستقرار ووحدة الأراضي في الدولة من دون التعامل مع اضطرابات وقلاقل جديدة. وتم تصميم آليات الضبط والمراقبة لمنع إعادة تشكُّل الوضع السابق ما قبل النزاع. إلى ذلك، تم تطوير مفهوم الدولة الاجتماعي بصورة جيدة في الدستور الأفغاني؛ بينما يعد الدستور العراقي ضيقاً نوعاً ما فيما يتعلق بالجوانب الاجتماعية، مقارنة بالدستور الأفغاني.

الخاتمة

توسعت مفاهيم فشل الدول وعمليات بناء الدولة بعد الحرب الباردة، في حين ظهر أن الدول الرئيسية استفادت من هذه المفاهيم لإضفاء الشرعية على تدخلاتها العسكرية في الدول الفاشلة. ولا يعد الشرق الأوسط، الذي يضم العديد من الدول الضعيفة، استثناءً لهذا التوجه، بسبب اجتماع الراديكالية وموارد الطاقة الهائلة معاً، الأمر الذي يجذب اهتمام الدول الرئيسية إلى المنطقة. ولا يُتوقع من الدول الرئيسية المتفوقة السماح بأي فشل لدولة من شأنه تحدي النظام القائم ضمن مفهوم بنيوي. وإذا ما طُبق فشل الدولة وعملية بناء الدولة على الشرق الأوسط، فقد تصبح الدول الضعيفة في هذا الإقليم مرشحة للتدخل فيها على غرار ما نراه في الحالة الليبية. وتمثل حالتا العراق وأفغانستان هذا الموقف الثابت للدول الرئيسية. وباختصار، ينبغي ألا يكون هناك أي تهديد، أو تهديد محتمل، أو خطر على الهواجس الأمنية للدول الرئيسية ومواردها من الطاقة. وستتعرض دول الشرق الأوسط لضغوط للإيفاء بمسؤولياتها إذا لم تكن قادرة على السيطرة على أراضيها أو إذا كانت تؤوي أي مصادر للتهديد صلبة أو ناعمة؛ وبخلاف ذلك يجب توقع عمليات تدخل وبناء الدول، بما يتفق ومصالح الدول الرئيسية.

ومن شأن مسار بناء الدولة في الدول الفاشلة أن يسهِّل بناء دول "مسؤولة" على النمط الغربي تفي بالتزاماتها إزاء شعوبها والمجتمع الدولي كذلك. وتبدأ العملية بإنشاء المؤسسات الأساسية من خلال بعض التوجيه من القوى المتدخلة أو المنظمات الدولية المحايدة. ويتعين أن تكون جميع أوجه الحياة، التي تشمل قضايا سياسية كبيرة وصغيرة، مأخوذة في الحسبان؛ على غرار الأمن السياسي، والاقتصاد، والبنية التحتية. ومن شأن هذه التعهدات أن تجعل الدولة الفاشلة جزءاً من الشبكة العالمية وتربطها بالمنظومة الدولية. وهكذا، يمكن لانتشار الدول الرئيسية أن يتسلل بسهولة إلى الحياة اليومية للناس. ويُقدَّر أن الجزء الأهم من عملية بناء الدولة يتألف من قضايا تتعلق بالسياسة والأمن. وتصوغ المؤسسات السياسية نظام الدولة التي يتم التدخل فيها؛ في حين تبدو القيم السياسية للدول الرئيسية وكأنها المنظومة القيمية السائدة. ويمكن تصميم العملية كفترات مرحلية، وانتقالية، وثابتة لجعل الجمهور معتاداً على العملية ومشاركاً فيها. وإذا ازدادت مشاركة الجمهور وتم الحفاظ عليها خلال هذه الفترات، فإن من المحتمل أن تكون عملية بناء الدولة مستقرة وسهلة. من ناحية أخرى، لابد دوماً من التصرف بحذر وعناية مع مسألة اكتساب مجموعة أو أكثر شاركت بكثافة في العملية نفوذاً على حساب مجموعة أو أكثر، مما قد يُضمر استياءً ومعارضة.

إذا ما عاينّا عملية بناء الدولة الشاملة، أستطيع أن أقدِّر بأن عملية إعداد الدستور تبدو تلحق ضرراً بالدولة الناشئة عقب عملية البناء. فمن شأن هذه العملية أن تسهل على الدول الرئيسية تشكيل هياكل الدول المنهارة وتحديد التزاماتها المستقبلية. ولقد قامت الدول الرئيسية، خاصة الولايات المتحدة، بدور بارز في صياغة هذه الدساتير جنباً إلى جنب مع حلفائها. ولا توجد طبيعة ثابتة لعملية إعداد الدستور، لكن لديها بدلاً من ذلك ميزات فريدة من نوعها. وطرحت كل من حالتي العراق وأفغانستان مسارين مختلفين لصياغة دستور. بيد أن المسألة العامة هي أنه كلما كانت العملية أكثر تشاركية، كانت أكثر شرعية. ومن المتوقع أن تعمل الفصائل والتجمعات السياسية المعارضة على عرقلة العملية.

وإذا ما أوتي للمرء دراسة دستوري أفغانستان والعراق، فإنه يمكن التوصل إلى نتيجتين: الأولى، أن التدخل الغربي أعطى أولوية للدولتين حديثتي البناء اللتين ستتعاونان بشكل أفضل مع المصالح الغربية. ولقد عُرضت أسباب التدخل الغربي بوضوح وتم تبريرها ضمن دستوري البلدين. والنتيجة الثانية أنه تم إدخال المعايير الليبرالية في الدستورين، ما ضمن آليات دولة متسقة من شأنها العمل في توافق مع الغرب. وأشار كلا التدخلين إلى أن الرغبة الغربية في الشرق الأوسط هي تحويل البيئة السياسية للأنظمة التي كانت ذات يوم غير مستقرة واستبدادية إلى دول غربية التوجه، ومسؤولة، وقادرة. ويمكن توقع أن عملية بناء الدولة وعملية إعداد الدستور في هذين البلدين من شأنهما إدخالهما في الشبكة الغربية.

وأشار سياق الدستورين في كلا البلدين إلى رغبة الدول الرئيسية فيما يتعلق بالبنية السياسية لدول الشرق الأوسط. ويمكن تقدير أن التوجه العام يميل إلى منع الراديكالية في الشرق الأوسط من خلال تبني دساتير ذات توجه ليبرالي. ومن شأن مسائل مثل المعايير العالمية، وحقوق الإنسان، ومشاركة المرأة في السياسة أن تحسن الأجواء السياسية الراديكالية في هاتين الدولتين. غير أن بنيتَي الدولتين في كلتا الحالتين لا تتطابقان من حيث الفرادة، أو الفيدرالية، أو أجهزة الدولة. ومن الواضح أنه لم يكن هناك حل ذو "مقاس واحد يناسب الجميع".

وتم تصوير دور الإسلام في التشريع والقضاء بوضوح لكي تحكم عناصر الشريعة الدولتين. كما تم طرح الإسلام كسمة حيوية في الدولة والحياة المجتمعية. وأثبت عدم التدخل في الإسلام كدين دولة أن الدول الرئيسية مهتمة بالدور الإيجابي للإسلام في الشرق الأوسط. فبدل مهاجمة الإسلام، شددت هذه الدول على الإسلام ضمن الإطار الأساسي. وأشارت الطبيعة الليبرالية للمواد الأخرى في الدستورين إلى أن الدول الرئيسية كانت مهتمة بإدخال دولتين حديثتي التشكّل في المنطقة، وازنتا الشريعة بانسجام أكبر مع القيم السياسية والاجتماعية الحديثة. وبدا أن ما كان يعني الدول الرئيسية بصفة أساسية هو إرساء بنية دولة ومنظومة قيمية -في كل من العراق وأفغانستان- بحيث

تكونان متسقتين مع النظـام القـائم. وتبعـاً لـذلك، رغبـت الـدول الرئيسـية في أي نظـام سياسـي منفتح على التعاون مع الغرب، دون أن يشكل في الوقت نفسه أي تهديد، وهو ما يذكّرنا بقول الزعيم الصيني الراحل دنج شياو بينج: "لا يهم إذا ما كانت القطة بيضـاء أو سوداء؛ فمادامت تستطيع صيد الفئران، فهي قطة جيدة".

الملحق

مقارنة خطية بين الدول ذات البنية التحتية القوية وبين الدول الفاشلة

الدول القوية	الدول الضعيفة	الدول الفاشلة	الدول المنهارة	الدول المارقة
تعمل للصالح العام وتستخرج الموارد المخصصة للمجتمع بطريقة منتظمة.	غالبا ما تشتمل على توترات إثنية، ودينية، ولغوية، ومجتمعية.	القوات الحكومية تقاتل ثورات مسلحة.	جهات غير حكومية فاعلة تتولى السلطة.	تمارس القمع والعدوان.
تسيطر على أراضيها.	قد تظهر معدلات جريمة مرتفعة في المناطق الحضرية.	أنشطة تمرد	تتوزع الأراضي بين أمراء الحرب، وسماسرة السلطة وزعماء العشائر أو القبائل.	
توفر منافع سياسية.	تفتقر إلى منافع سياسية كافية.	اندلاع اضطرابات مدنية في كل البلاد أو في مناطق معينة.	يمكن ملاحظة سلوكيات اجتماعية مضطربة في أفغانستان ورواندا.	
توفر مستوى مرتفعاً من الأمن الداخلي والخارجي.	يمكن أن تكون لديها بنية تحتية متدهورة.	معارضة كبيرة لدى النخبة والرأي العام.	عقلية تسودها الفوضى في المجتمع. وقواعد السلوك تنبع من السلطة. ويمكن تشكيل مجموعات لتحقيق أقصى قدر من الفوائد.	
توفر حرية سياسية وحرية مدنية.	اقتصاد فاشل	جشع		
تقدم فرصاً اقتصادية.	ارتفاع معدلات الفساد.	لا سيطرة على الحدود.		
تعمل على سيادة حكم القانون في جميع مناحي الحياة.	خرق حكم القانون.	فقدان السيطرة على الأراضي.		

تضمن القضاء المستقل.	المجتمع المدني يتعرض للمضايقات.	سلطة محدودة مؤطرة في العاصمة فقط.		
تحافظ على بنية تحتية فاعلة.	الزعماء مستبدون في الغالب مع أنهم قد يكونون منتخبين.	انتشار الخوف بين المواطنين بسبب انعدام الأمن.		
توفر السلام والأمن.		الأنظمة تفترس ناخبيها، وتضحي بمؤيديها.		
		القمع الذي يقوده الزعماء يثير ردود فعل من طرف المجموعات الساخطة.		
		تقدم منافع سياسية محدودة فقط. وبدلاً من ذلك يصبح أمراء الحرب والزعماء والكيانات غير التابعة للدولة هي المزود للمنافع السياسية.		
		مؤسسات فاسدة		
		بنية تحتية متدهورة أو مدمرة.		
		لا توجد خدمات عامة.		
		التمييز والرشوة شائعان.		
		تقدم الدولة الفاشلة فرصاً اقتصادية لا مثيل لها. والأرباح الهائلة متاحة لأولئك الذين يدركون المزايا التنظيمية والمضاربة		

		بالعملات.		
		الفساد منتشر على نحو مدمّر. ومشروعات البناء، التي يشوبها الإسراف تضخ الأموال لجماعات تتمتع بالحظوة.		
		الناتج المحلي الإجمالي ينخفض، والتضخم يرتفع.		
		التهريب يصبح منتشراً.		
		العملة المحلية تصبح غير مفضلة؛ وتحل عملة أو عملتان مكان العملة الرسمية.		
		يمكن ملاحظة نقص الغذاء، والمجاعة.		
		يمكن أن توجد هجرة ونزوح سكاني.		
		قد تخسر الدولة شرعيتها. وتصبح حدودها الاسمية غير ذات صلة، حيث تسعى مجموعة أو أكثر إلى السيطرة على جزء واحد أو أكثر من أراضي الدولة، أو في بعض الأحيان عبر حدودها.		
		في الغالب لديها مؤسسات ضعيفة أو		

		فاســدة، والمؤسســات الفاعلة هــي التنفيذيــة فقط.		
		يصبح المواطنون واعين أكثــر فــأكثر لأنــواع الولاءات المجتمعية أو المتعلقــة بجــزء مــن المجتمع.		
		لا تعود الدولة الفاشلة قادرة أو راغبة في القيام بوظيفة الدولة القوميـة في العالم الحديث.		

المراجع

Brahimi, L. (2007). *State building in crisis and post-conflict countries*. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government. 26–27 June 2007, Vienna, Austria.

Brandt, M. (2005). *Constitutional assistance post conflict countries, the UN experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan*. The United Nations Development Programme. Available at http://www.unrol.org/doc.aspx?n=constitution+making+and+UN+Experience+Report_Michele+Brandt.doc

Caplan, R. (2007). *Europe and the recognition of new states in Yugoslavia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Chesterman, S. (2005). From state failure to state-building: Problems and prospects for a United Nations Peace Building Commission. *Journal of International Lawand International Relations*, *2*(1), 155–175.

Cunliffe, P. (2007). State-building: Power without responsibility, In A. Hehir & N. Robinson (Eds.), *Statebuilding: Theory and Practice*. New York, NY: Routledge.

E-arianna news. U.S. Welcomes Afghan President Karzai's cabinet appointments, 27.12.2004. Retrieved from http://www.eariana.com/ariana/eariana.nsf/allDocs/7016CBEA3119C17087256F780038516A?OpenDocument

Forman, J. M. (2006). Striking out in Baghdad. In F. Fukuyama (Ed.), *Nation Building:Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. London, UK: Hamish Hamilton.

Fukuyama, F. (2006). *Nation building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

Ghai, Y., & Gali, G. (2006). *Constitution building processes and democratization*. Stockholm, Sweden: International IDEA Publication.

Hinnebusch, R., & Ehteshami, A. (2002). *The foreign policies of Middle East States*. London, UK: Lynne Rinner Publishers.

Jamal, B. (2004). Constitution-making after conflict: Lessons for Iraq. *Journal of Democracy Volume*, *15*(2), 81–95.

Jenkins, K., & Plowden W. (2006). *Governance and nation building*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: State society relations and state capabilities in third world*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

تصوير أحمد ياسين

OECD Report. (2006). *Do No Harm: International Support for State Building*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Robinson, N. (2007). State building and international politics: The emergence of a "new" problem and agenda, In A. Hehir & N. Robinson (Eds.), *State-building: Theory and practice* (pp. 29–50). New York, NY: Routledge

Rotberg, I. R. (2002). The new nature of state failure. *The Washington Quarterly*, *25*(3), 85–96.

Special Report of United States Institute of Peace. (2005). *Iraq's Constitutional Process*, Washington DC, No. 132.

Time Magazine. Seven years in Iraq: An Iraq War timeline, 2010. Retrieved from http://www.time.com/time/specials/packages/com-pletelist/0,29569,1967340,00.html

Travis, H. (2005). Freedom or theocracy?: Constitutionalism in Afghanistan and Iraq. *Northwestern University Journal of International Human Rights*. Volume *3*.

Voorhoeve, J. (2007). *From war to rule of law*. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam University Press.

Weinbaum, M. G. (2006). *Afghanistan and its neighbors-An ever dangerous neighborhood.* United States Institute of Peace.

Wilde, R. (2007). Colonialism Redux? In A. Hehir & N. Robinson (Eds.), *Statebuilding: Theory and practice* (pp. 29–50). New York, NY: Routledge.

تصوير أحمد ياسين

نبذة عن المؤلفَين

محمد نسيب أوجون Mehmet Nesip Ougun؛ يعمل محاضـراً في الكلية العسـكرية التركية بأنقرة في تركيا.

مراد أصلان Murat Aslan؛ يعمل أستاذاً في جامعة الشـرق الأوسط التقنية بأنقرة.

تصوير

أحمد ياسين

تصوير
أحمد ياسين
تويتر
@Ahmedyassin90

دراسات عالمية

Panton 318 C

نظرية وممارسة بناء الدولة في الشرق الأوسط
منظور دستوري حول العراق وأفغانستان

محمد نسيب أوجون ومراد أصلان

تصوير

إحمد ياسين

مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية

العدد 132